

Les normes internationales du travail

Une approche globale*

Version préliminaire

Auteurs: M. Humblet, M. Zarka-Martres, A. Trebilcock, B. Gernigon,
A. Odero, H. Guido, M. Kern, C. Sottas, C. Thomas, Y. Horii, L. Swepston,
A.L. Torriente, C. Vittin-Balima, R. Hernández Pulido, T. Caron, G.P. Politakis,
G. von Potobsky, J. Ancel-Lenners, K.-M. Felderhoff, I. Kröner-Moosmann, T. Samuel,
G. López Morales, R. Silva, A. Egorov, H. Sahraoui, C. Phouangsavath,
D.A. Pentsov, O. Liang

Directeur de publication: J.-C. Javillier
Coordinateur: A. Odero

- Cette édition a été réalisée avec l'aide du ministère français de l'Emploi et de la Solidarité.

ISBN 92-2-212668-8

Copyright © Organisation internationale du Travail 2001

Version préliminaire 2002

Couverture: «Cailloux 2», 1952-1958, Victor Vasarely, copyright © 2001, Pro Litteris, 8033.

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, 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 des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les désignations utilisées dans les publications du Bureau international du Travail, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du BIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du BIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du BIT peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

12.	Administration et inspection du travail (<i>H. Sahraoui</i>)	491
13.	Relations professionnelles (<i>A. Otero/C. Phouangsavath</i>)	530
14.	Gens de mer (<i>D.A. Pentsov</i>)	540
	14.1. Dispositions générales.....	545
	14.2. Accès à l'emploi.....	566
	14.3. Conditions d'emploi.....	582
	14.4. Sécurité, santé et bien-être au travail.....	596
	14.5. Sécurité sociale.....	613
15.	Pêcheurs (<i>D.A. Pentsov</i>)	616
16.	Travail dans les ports (<i>T. Samuel/C. Phouangsavath</i>).....	628
17.	Autres catégories de travailleurs (<i>R. Hernández Pulido</i>)	647
	17.1. Travailleurs des plantations.....	649
	17.2. Personnel infirmier.....	663
	17.3. Travailleurs dans les hôtels et restaurants	672
	17.4. Travailleurs à domicile.....	681
	Références bibliographiques et sites Internet (<i>O. Liang</i>).....	687
	Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (<i>A. Trebilcock</i>)	702

Présentation

Au cœur de l'OIT, comme de toute activité du BIT, se trouvent le tripartisme et les normes internationales du travail. Le tripartisme, bien sûr, qui donne à ces normes une légitimité toute particulière puisqu'elles sont créées et administrées non seulement par les gouvernements mais aussi par les employeurs et les travailleurs. Qu'il soit permis de relever, par l'expérience depuis 1919, combien ces normes, conventions indépendamment de leur ratification, comme recommandations, ont un impact considérable, même s'il est souvent discret et indirect, sur les législations et pratiques des différents Etats Membres.

Il est toujours utile de rappeler combien l'application de ces normes est un facteur essentiel de stabilité sociale, de progrès économique, comme d'une paix durable. Dès son origine, l'OIT, dans sa Constitution, par un message fort clairvoyant, fait du droit international du travail un pilier essentiel du développement et de la paix, dans chaque Etat comme entre les Etats.

Tripartisme et universalité des normes sont consubstantiels. Il en résulte, avec une pertinente sagesse, un souci de la prise en compte des intérêts en présence, de l'acceptation d'une certaine flexibilité au regard de la diversité des situations nationales.

Aucun système juridique ne saurait être statique. Les sociétés, comme les institutions, les technologies comme les normes juridiques sont appelées à évoluer, s'adapter. En présence de profondes mutations économiques comme sociales, il est heureux que naissent et se développent de nouveaux concepts qui vont sans doute peser dans le devenir des normes internationales du travail. Qu'il suffise de citer dans le cadre de l'OIT ceux de travail décent ou de politique normative intégrée. La preuve est ainsi rapportée, s'il en était d'une permanente dynamique des normes internationales du travail.

Un nombre significatif de conventions et de recommandations de l'OIT ont été fort pertinemment révisées au fil des années. En outre, un certain nombre de décisions récentes du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail ont permis d'identifier les instruments qui, en tout ou en partie, ne répondaient plus aux besoins actuels, et de prendre les mesures pertinentes. Ces décisions, dont la genèse et la portée sont analysées plus avant, ont permis de distinguer les conventions dont la ratification et l'application sont encouragées, les instruments à réviser, les instruments retirés, ceux délaissés pour différentes raisons (non-entrée en vigueur, nombre très restreint de ratifications, etc.) ou enfin ceux qui font encore l'objet d'un examen.

La finalité de la présente publication par le Département des normes internationales du Bureau international du Travail est à la fois modeste et ambitieuse. Parce qu'au service des mandants, gouvernements, employeurs et travailleurs, les auteurs veulent présenter aux mandants les normes de façon accessible mais techniquement sûre.

C'est ainsi que dans les pages qui suivent est présenté, en premier lieu, le contenu essentiel de l'ensemble des conventions et recommandations de l'OIT qui répondent aux besoins actuels d'après les décisions successivement prises dans le cadre de la nouvelle politique normative de l'Organisation. En second lieu, il est fait état du contenu des instruments qui devront être révisés. Etant enfin observé que ne sont pas directement analysés les instruments jugés dépassés.

Présenter les seules normes ne saurait suffire pour une bonne compréhension du droit international du travail. Aussi est-il paru indispensable de mettre en relief le résultat des travaux de la commission d'experts dont résultent d'essentiels critères et principes pour l'appréciation de la conformité des normes nationales avec les instruments de l'OIT. De

même est-il important de faire un bref inventaire des problèmes d'application des conventions le plus souvent rencontrés dans les législations nationales.

Le lecteur trouvera une présentation comparable pour chaque chapitre. Au début, figure un tableau¹ présentant les conventions et recommandations dans le cadre de la nouvelle politique normative de l'Organisation. Sont ensuite présentés le contenu des normes, ainsi que les principes de la commission d'experts (tels que résultant pour la plupart des études d'ensemble). Une dernière partie recense, lorsque ceci s'avère utile, les problèmes les plus fréquents d'application des normes dans les différents pays.

Le plan de l'ouvrage reprend très largement les quatre objectifs stratégiques de l'Organisation qui sont au cœur de la notion de travail décent développée par M. Juan Somavia, Directeur général du Bureau international du Travail, dans son premier rapport à la Conférence en 1999: principes et normes sur les droits fondamentaux au travail, emploi, protection sociale et dialogue social. Bien entendu, certaines matières relèvent de plusieurs des objectifs précités. La présente publication ne préjuge pas de la classification d'instruments par famille ou groupe (la terminologie n'est pas encore déterminée) de normes qui sera décidée par le Conseil d'administration en vue des futurs travaux de révision des normes.

L'occasion est excellente pour souligner combien langues et droit sont indissolublement liés. Le Département des normes veut manifester à l'occasion de sa présente publication combien il est essentiel qu'en les langues les plus diverses soient directement accessibles les normes internationales du travail. Dans cet esprit, l'ouvrage disponible déjà en français, anglais et espagnol, est en train d'être traduit en arabe, russe, chinois, portugais et allemand et, probablement, sera traduit en d'autres langues. Avant d'envisager la ratification de toute convention, il est en effet indispensable d'en analyser les éléments fondamentaux. Ce qui est aussi l'occasion de rendre un particulier hommage à la contribution des bureaux et équipes multidisciplinaires régionaux. C'est ainsi que des bibliographies et références sur Internet ont pu être utilement

Qu'il soit permis de remercier très chaleureusement chacune et chacun des fonctionnaires du Département des normes internationales du travail. Sans la compétence et l'ardeur de chacune et chacun, rien ne saurait exister. Un tout particulier hommage doit être rendu à M. Alberto Odero qui a assuré avec constance et détermination la coordination générale de la publication.

Le présent ouvrage est enfin l'illustration de l'importance de la contribution du Centre de Turin, ainsi que de la contribution financière du Programme focal de la promotion de la Déclaration, du projet de suivi de la Déclaration en ce qui concerne la liberté syndicale (Turin), du Département des activités sectorielles, du Bureau des activités pour les travailleurs, du bureau régional pour les Amériques, du bureau régional pour les États arabes, du bureau de l'OIT à Moscou, du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), du service des conditions de travail, du service des migrations et de plusieurs gouvernements.

Puissent les lectrices et lecteurs partager l'indéfectible conviction des auteurs et de toutes et tous au sein du Bureau international du Travail: les normes internationales du travail sont des instruments sans lesquels nombre des droits de l'homme risqueraient fort de ne point être effectifs et donc sans portée pratique pour chacune et chacun. En outre, ces instruments concourent au développement du travail décent, à la mise en œuvre des

¹ Le nombre de ratifications signalé dans chaque tableau correspond au 1^{er} octobre 2001.

principes de la Déclaration de Philadelphie, dont l'actualité est évidente. Chaque norme internationale du travail, la plus petite, la plus technique soit-elle, contribue au bien-être matériel et au développement spirituel de tous les êtres humains. Puisse le présent ouvrage y contribuer.

Jean-Claude Javillier,
Directeur du Département
des normes internationales du travail.

Glossaire

Conférence internationale du Travail. Organe suprême de l'OIT. Réunit une fois par an au mois de juin les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs de chacun des 175 Etats Membres de l'OIT (tripartisme). Elle adopte le budget de l'OIT, les conventions et recommandations internationales du travail et fixe la politique et les programmes de l'Organisation.

Conseil d'administration. Organe exécutif de l'OIT (tripartite). Il élit le Directeur général du BIT, prépare le programme et budget de l'Organisation, fixe l'ordre du jour de la Conférence, détermine la politique normative de l'Organisation ainsi que la politique de coopération technique, supervise l'exécution des programmes s'y référant et exécute les décisions de la Conférence.

Conventions internationales du travail. Instruments destinés à créer des obligations internationales pour les Etats qui les ratifient.

Recommandations internationales du travail. Instruments servant à orienter l'action des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs; elles ne sont pas conçues pour faire naître des obligations et ne peuvent pas faire l'objet de ratifications de la part des Etats.

Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Organe institué par le Conseil d'administration en 1926 pour examiner les rapports des gouvernements sur l'application des conventions et d'autres obligations contenues dans la Constitution de l'OIT sur les normes internationales du travail; elle apprécie la conformité des législations et pratiques nationales avec les dispositions des conventions de l'OIT. Composée de 20 juristes de haut niveau (juges de cours suprêmes, professeurs, jurisconsultes, etc.) nommés par le Conseil d'administration, elle se réunit une fois par an en novembre-décembre et son rapport est examiné par la Conférence internationale du Travail.

Commission de l'application des normes. Commission tripartite de la Conférence internationale du Travail qui prend pour base de ses travaux le rapport de la commission d'experts. Dans son rapport à la Conférence, la Commission de l'application des normes formule ses conclusions, invitant les gouvernements intéressés à apporter des explications et à prendre des mesures, le cas échéant, en vue de surmonter les divergences constatées entre la législation et la pratique nationales et les dispositions des conventions ratifiées.

Etudes d'ensemble de la commission d'experts. Etablies sur la base des réponses reçues des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs suite aux demandes du Conseil d'administration quant à l'état de la législation et de la pratique nationales par rapport à une ou plusieurs conventions et recommandations. Décrivent de manière comparative la situation des législations et de la pratique par rapport aux instruments considérés et établissent les grandes lignes de l'application de ces instruments.

Observations. Commentaires de la commission d'experts publiés dans son rapport. Une observation est utilisée en principe dans les cas les plus sérieux ou prolongés de non-exécution d'obligations.

Demandes directes. Commentaires de la commission d'experts qui ne sont pas publiés dans son rapport mais adressés aux gouvernements par le Bureau au nom de la commission. Les demandes directes soulèvent en général des questions de caractère technique; elles peuvent aussi demander des éclaircissements sur certains points.

La politique normative de l'OIT

M. Humblet et M. Zarka-Martres

Les normes internationales du travail au service de la justice sociale

Si l'idée de l'adoption d'une législation internationale du travail remonte au début du XIX^e siècle, c'est la Conférence de la Paix convoquée à l'issue de la première guerre mondiale qui est formellement à l'origine de la fondation de l'OIT¹. Au cours de cette Conférence, une commission réunissant, pour la première fois dans l'histoire diplomatique, non seulement des délégués gouvernementaux, mais également des représentants du monde du travail, était spécialement chargée d'élaborer des propositions sur les questions liées au travail. La Partie XIII du Traité de Versailles, issue de ses travaux, est devenue le texte fondateur de l'OIT et la plupart de ses dispositions figurent dans le texte de la Constitution de l'Organisation.

Le préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles commençait en ces termes: «Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la justice sociale...». Ainsi, à l'issue d'un conflit mondial, la justice sociale était perçue comme une condition nécessaire au maintien de la paix tout juste restaurée. L'OIT était chargée d'œuvrer à la poursuite de cet objectif² et s'est vue dotée de la compétence d'adopter des normes internationales du travail comme principal moyen d'action. Comme l'a souligné le Directeur général dans son rapport à la Conférence de 1997, sans être une fin en soi, les normes constituent en effet le moyen le plus important dont l'Organisation internationale du Travail dispose pour atteindre ses objectifs et concrétiser les valeurs énoncées dans sa Constitution³.

La Constitution dispose à ce sujet que «Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme: a) d'une convention internationale, b) ou bien d'une recommandation, lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention»⁴. Tandis que les conventions sont des traités internationaux

¹ Sur les origines, la création et le mandat de l'OIT, voir Nicolas Valticos: *Droit international du travail*, dans *Traité de droit du travail*, tome 8, deuxième édition, Paris: Dalloz, 1983, chap. 1-2.

² En plus de cet objectif politique, la fondation de l'OIT répondait aussi à des préoccupations humanitaires, car la promotion de la justice sociale était également un objectif en soi. Enfin, les considérations économiques ont également joué un rôle important à cet égard, la réglementation internationale des conditions de travail étant perçue comme nécessaire à la prévention des distorsions de concurrence entre les différentes nations. Comme nous le verrons, cet objectif conserve toute son actualité à l'heure de la mondialisation.

³ *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Rapport du Directeur général à la 85^e session (1997) de la Conférence, p. 3.

⁴ Texte de l'article 19, paragraphe 1, de la Constitution.

présentant certaines spécificités ⁵, les recommandations n'ont pas de force obligatoire et visent à orienter la politique des Etats Membres dans un domaine déterminé ⁶.

Le préambule de la Constitution énumère également les priorités dans la réalisation de ce programme: réglementation de la durée du travail, lutte contre le chômage, garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, protection contre les maladies et contre les accidents du travail, protection des enfants, des adolescents et des femmes, pensions de vieillesse et d'invalidité, défense des travailleurs occupés à l'étranger et affirmation du principe de la liberté syndicale.

Les caractéristiques de l'action normative de l'OIT

L'on ne peut prétendre étudier la politique normative de l'OIT sans exposer au préalable — fût-ce brièvement — les principales caractéristiques de l'action normative de l'Organisation. La première d'entre elles, qui dépasse le cadre normatif et est en réalité une caractéristique de l'Organisation elle-même, est le tripartisme. Il n'entre pas dans le cadre de ce chapitre d'en décrire tous les aspects ⁷. Relevons toutefois que la composition des deux organes décisionnels, la Conférence internationale du Travail (ci-après: la Conférence) et le Conseil d'administration, est elle-même tripartite. Au sein de la Conférence, organe suprême qui adopte les normes internationales du travail, chacun des 175 Etats Membres de l'Organisation est représenté par quatre délégués, soit deux délégués gouvernementaux, un représentant des travailleurs et un représentant des employeurs, disposant chacun — sur le plan juridique — d'une totale liberté dans l'exercice de leur droit de vote. De plus, l'adoption des normes requiert la majorité des deux tiers des voix des délégués présents et non l'unanimité ⁸. Ces deux règles combinées permettent de réunir des majorités qui varient selon les questions examinées.

Deux caractéristiques de l'action normative de l'OIT méritent d'être soulignées. D'une part, les instruments de l'OIT ne sont pas un catalogue disparate de conventions et de recommandations mais un ensemble de normes qui recouvrent la plupart des domaines du droit du travail; d'autre part, la procédure établie pour l'adoption d'instruments permet une grande économie de moyens rendue possible par les délais précis (en général deux ans) pour leur adoption prévus dans le règlement de la Conférence internationale du Travail.

A l'intérieur de ce cadre juridique, la Conférence a été prolifique dans son action normative. A l'issue de sa 89^e session (juin 2001), ce sont ainsi 184 conventions et 192 recommandations, couvrant quasiment, comme on l'a déjà signalé, tous les domaines du droit social, qui ont été adoptées par la Conférence. Parallèlement à ces activités, l'OIT

⁵ J. Morellet: «Un type original de traité: les conventions internationales du travail», *Revue critique de droit international privé*, 1938, pp. 1 et suiv.

⁶ Comme le mentionne la Constitution, la Conférence adopte parfois des recommandations autonomes, lorsque la matière ne se prête pas (encore) à l'adoption d'une convention. Dans la plupart des cas, cependant, les recommandations accompagnent une convention et en précisent les dispositions ou introduisent une norme supérieure dans le domaine qu'elles couvrent.

⁷ Sur le tripartisme, voir notamment W. Jenks: «The Significance for International Law of the Tripartite Character of the International Labour Organisation», *Transactions of the Grotius Society*, vol. 32, 1936, pp. 1-37. E. Vogel-Polsy: *Du tripartisme à l'Organisation internationale du Travail*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, études du Centre national de sociologie du droit social, 1966.

⁸ Art. 19, paragr. 2, de la Constitution.

a déployé des efforts constants pour renforcer la cohérence et améliorer l'impact des normes internationales du travail et a régulièrement mené, au cours de son histoire, des réflexions de fond sur différents aspects de son action normative. Au mois de septembre 2001, le nombre de ratifications de ces conventions s'élevait à 6 947.

Ces normes présentent elles-mêmes deux caractéristiques liées. D'une part, elles sont universelles, car destinées à s'appliquer dans l'ensemble des Etats Membres de l'Organisation; d'autre part, et en contrepartie, elles présentent une certaine souplesse. «C'est qu'en effet la souplesse des normes est le prix de leur universalité. Si les normes doivent être universelles, donc être applicables à des Etats dont le niveau de développement autant que les techniques juridiques diffèrent considérablement de l'un à l'autre, la seule méthode réaliste consiste à élaborer des normes avec suffisamment de souplesse pour qu'elles puissent être adaptées aux pays les plus divers⁹.» L'équilibre est délicat à maintenir, car il ne s'agit ni d'adopter des normes trop élevées et donc inapplicables dans la plupart des Etats membres, ni des normes insuffisantes qui ne feraient que consacrer le plus petit commun dénominateur existant entre ces pays.

Il n'est pas possible de décrire ici l'ensemble des obligations découlant pour les Etats Membres de l'adoption des normes par la Conférence¹⁰. Deux d'entre elles, qui valent tant pour les recommandations que pour les conventions non ratifiées, méritent toutefois d'être soulignées. Les Etats Membres doivent ainsi soumettre à leur autorité compétente (en principe l'assemblée législative), dans un délai variant de douze à dix-huit mois, toute convention ou recommandation adoptée par la Conférence, «en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre»¹¹. L'objectif poursuivi est d'assurer la tenue d'un débat public au niveau national sur les questions faisant l'objet de ces instruments, afin d'en promouvoir la mise en œuvre. Depuis l'adoption d'un amendement constitutionnel en 1946, les Etats Membres sont également tenus de soumettre périodiquement au BIT un rapport sur l'état de leur législation et de leur pratique dans les domaines couverts par les conventions qu'ils n'ont pas ratifiées et par les recommandations¹². S'agissant des conventions, ces deux obligations sont

⁹ N. Valticos: «Les conventions de l'Organisation internationale du Travail à la croisée des anniversaires», *Revue générale de droit international public*. 1996, p. 36. Sur les clauses de souplesse dans les conventions, voir également le document GB.244/SC/3/3.

¹⁰ Pour une description de ces obligations et des mécanismes de contrôle de l'application des normes, voir notamment N. Valticos et G. W. von Potobsky: *International Labour Law*, deuxième édition révisée, Deventer — Boston: Kluwer, 1995, deuxième partie. N. Valticos: «Un système de contrôle international: La mise en œuvre des conventions internationales du travail», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1968-I, tome 123. pp. 311-407. E.A. Landy: *The Effectiveness of International Supervision — Thirty Years of ILO Experience*, Londres: Stevens & Sons, 1966. Les différents chapitres de cet ouvrage comprennent néanmoins une référence aux commentaires des organes chargés du contrôle de l'application des normes et en particulier de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après: la commission d'experts) et — pour les chapitres 1 et 2 — du Comité de la liberté syndicale. Pour une description de la fonction de ces organes, voir le glossaire reproduit au début de cet ouvrage.

¹¹ Art. 19, paragr. 5 b) et 6 b), de la Constitution. Un amendement à la Constitution adopté en 1946 y a ajouté l'obligation de communiquer au Bureau international du Travail (ci-après: BIT) — avec copie aux organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs — tous renseignements au sujet de la soumission à l'autorité compétente et des décisions de cette dernière.

¹² Art. 19, paragr. 5 e) et paragr. 6 d), de la Constitution. Le Conseil d'administration choisit chaque année un certain nombre d'instruments au sujet desquels les Etats Membres sont priés de fournir des rapports. Sur la base de ceux-ci, la commission d'experts élabore des études d'ensemble qui sont ensuite examinées par la Commission de l'application des normes de la Conférence.

particulièrement originales. En effet, en droit international général, si un Etat a signé un traité mais ne l'a pas ratifié, il n'est tenu d'autre obligation que celle de s'abstenir de tout acte contraire à l'objet même de ce traité. Si l'idée de conférer aux conventions de l'OIT un caractère de législation internationale du travail obligatoire par le seul fait de son adoption n'a pas prévalu en 1919, ces deux obligations propres à l'OIT soulignent néanmoins la spécificité de ces instruments et en renforcent l'impact.

On peut ainsi considérer que, progressivement, l'OIT a conçu et développé une véritable politique normative, c'est-à-dire un ensemble de stratégies portant sur l'adoption, la révision, l'interprétation, la promotion et le contrôle de l'application des normes, et visant à en assurer le plus grand impact et la plus grande cohérence possibles. Dans les pages qui suivent, nous allons retracer les grandes lignes de cette évolution, en nous concentrant sur les questions liées à l'adoption et à la révision des normes¹³.

Adoption et révision des normes au cours des premières années d'existence de l'OIT

La première session de la Conférence, qui s'est tenue à Washington en octobre 1919, a conduit à l'adoption de six conventions¹⁴ et de six recommandations¹⁵. Entre 1919 et 1921, ce ne sont pas moins de 16 conventions et 18 recommandations qui ont été adoptées par la Conférence. Le choix du sujet de ces instruments était basé sur des considérations liées au degré d'urgence et de maturité des problèmes en question. Devant cette précoce accumulation de textes, la nécessité d'assurer à l'avenir une préparation plus approfondie des normes s'est fait ressentir. Ces réflexions ont débouché sur l'adoption, en 1922, de la procédure de double discussion¹⁶. Depuis lors, l'adoption de nouvelles normes suppose en principe une discussion en commission technique lors de deux sessions (généralement consécutives) de la Conférence. Très rapidement cependant, l'OIT allait être confrontée à une autre nécessité, celle de mettre à jour les instruments que la Conférence avait adoptés et qui n'étaient plus adaptés à la situation actuelle ou dont la ratification posait problème.

La Conférence avait anticipé ce besoin, puisque les premières conventions contenaient déjà une clause aux termes de laquelle le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devait, au moins une fois tous les dix ans, présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de ces conventions et décider s'il fallait inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de leur révision ou de leur

¹³ La question du contrôle de l'application des normes devrait faire l'objet d'une prochaine publication du Département des normes internationales du travail du BIT.

¹⁴ Portant respectivement sur la durée du travail dans l'industrie, le chômage, la protection de la maternité, le travail de nuit des femmes, l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail dans l'industrie et le travail de nuit des enfants dans l'industrie.

¹⁵ L'une de ces recommandations était liée à la convention (n° 2) sur le chômage, 1919. Les cinq autres portaient respectivement sur l'égalité de traitement, sur une base de réciprocité, entre travailleurs étrangers et travailleurs nationaux occupés sur le territoire de chaque Etat Membre, la prévention de la maladie du charbon et du saturnisme, l'inspection du travail et l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

¹⁶ Pour une description exhaustive de la procédure de double discussion, voir l'article 10, paragraphe 4, du Règlement du Conseil d'administration et l'article 39 du Règlement de la Conférence. Une procédure spécifique est toutefois applicable pour l'adoption des conventions maritimes.

modification¹⁷. Ni la Constitution ni les conventions elles-mêmes ne contenaient cependant de dispositions relatives à la procédure de révision des conventions ni aux effets juridiques de cette révision¹⁸. Le Conseil d'administration s'est penché sur ces questions à l'approche de l'expiration de la première période décennale pour les conventions adoptées en 1919.

Une procédure spécifique de révision des conventions a été introduite dans le Règlement du Conseil d'administration et dans celui de la Conférence, respectivement en 1928 et en 1929¹⁹. Cette procédure a été déclenchée pour la première fois en 1931 et a conduit, l'année suivante, à la révision partielle de la convention (n° 28) sur la protection des dockers contre les accidents, 1929, certains gouvernements ayant fait valoir que certaines dispositions techniques de cette convention étaient de nature à faire obstacle à sa ratification. Elle n'est plus toutefois plus mise en œuvre depuis de nombreuses années. Depuis les années 1960, c'est la procédure classique de double discussion qui est généralement suivie²⁰.

La question des conséquences de la coexistence de plusieurs textes portant sur le même sujet était plus ardue. Comme l'a souligné un membre du Conseil d'administration «la législation internationale du travail tend (...) à l'unité des législations, et c'est là son but fondamental. Or, la révision, qui va mettre en opposition des conventions ratifiées anciennes et des conventions révisées est de nature à briser très profondément cette unité et à la rendre plus difficile»²¹. Dans certains cas, il est possible de considérer que la convention antérieure reste un objectif intérimaire pour les Etats qui ne sont pas encore en mesure d'appliquer les normes les plus élevées²². Il arrive cependant que les normes successives reposent sur des conceptions diamétralement opposées²³.

Une solution consisterait à abroger la convention antérieure jugée obsolète et la Conférence a examiné attentivement cette possibilité en 1929.

¹⁷ Dans sa formulation actuelle, faisant suite à l'entrée en vigueur de la convention (n° 116) portant révision des articles finals, 1961, cet article prévoit que le Conseil d'administration présentera un tel rapport à la Conférence chaque fois qu'il le jugera nécessaire et non plus obligatoirement tous les dix ans. Toutefois, c'est en 1947 qu'a été demandé le dernier rapport de ce type ayant conduit à une révision. A l'issue de cette procédure, la Conférence a adopté la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952. Voir à ce sujet le document GB.276/LILS/WP/PRS/2, paragr. 36.

¹⁸ Nous n'examinerons pas ici la question de la révision des recommandations.

¹⁹ Art. 11 du Règlement du Conseil d'administration et art. 44 du Règlement de la Conférence.

²⁰ Document GB.276/LILS/WP/PRS/2, paragr. 12.

²¹ Intervention de M. Mahaim, procès-verbaux de la 38^e session (février 1928) du Conseil d'administration, p. 30.

²² Tel est par exemple le cas pour les conventions de sécurité sociale, où chaque génération d'instruments fixe des normes plus élevées s'agissant de la population protégée et des prestations servies. Voir ci-dessous, le chapitre 11 consacré aux normes sur la sécurité sociale.

²³ Ainsi, si la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, met l'accent sur l'intégration des populations concernées, la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, qui la révisé, relève dans son préambule qu'il convient «de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation» et repose sur la préservation de l'identité de ces peuples. Voir ci-dessous, le chapitre 4.3.

Elle a finalement conclu qu'elle ne disposait pas d'une telle compétence, en se fondant sur la conception contractuelle des conventions. Selon cette conception, les conventions constituent de «véritables contrats entre les Etats» qui les ont ratifiées et la Conférence ne peut effacer les obligations engendrées par ces ratifications²⁴. Comme nous le verrons, l'adoption d'un instrument d'amendement à la Constitution en 1997 visant à habiliter la Conférence à abroger les conventions obsolètes a finalement permis de surmonter cet obstacle doctrinal.

En 1929, la Conférence a pris des mesures moins radicales mais qui permettaient néanmoins de limiter les conséquences de l'adoption de textes successifs portant sur le même sujet. A cet effet, elle a adopté de nouvelles dispositions finales types destinées à figurer dans les conventions qu'elle adopterait à l'avenir. Conformément à ces dispositions, l'adoption d'une convention portant révision entraînera, dès son entrée en vigueur, la dénonciation automatique de la convention antérieure, qui cessera en outre d'être ouverte à la ratification²⁵. Cette dernière restera toutefois en vigueur pour les Etats qui l'auraient ratifiée et ne ratifieraient pas la nouvelle convention. Cette innovation a été introduite pour l'avenir et ne concerne donc pas les conventions adoptées avant 1929, pour lesquelles le problème de l'adoption successive de plusieurs conventions portant sur le même sujet demeure²⁶. Ce problème est cependant atténué du fait que ces conventions²⁷ ouvraient la possibilité de les dénoncer à tout moment à l'expiration d'une période de dix ans suivant leur entrée en vigueur.

Les innovations de l'après-guerre

Par la force des choses, l'activité de l'OIT s'est trouvée réduite pendant la seconde guerre mondiale. Toutefois, lors d'une session tenue à Philadelphie en 1944, la Conférence a adopté la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (ci-après: Déclaration de Philadelphie), qui a été incorporée deux ans plus tard dans la Constitution de l'OIT²⁸. La Déclaration de Philadelphie a posé le principe de la

²⁴ *Compte rendu des travaux* de la 13^e session (1929) de la Conférence internationale du Travail, vol. I, troisième partie (annexes), pp. 733-734. Avis du Conseiller juridique du BIT, procès-verbaux de la 43^e session (mars 1929) du Conseil d'administration, pp. 90-101.

²⁵ Pour les conventions adoptées à partir de 1933, ces deux stipulations sont soumises à la condition que la nouvelle convention ne dispose pas autrement.

²⁶ Il convient toutefois de relever que la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, qui révisé dix conventions sur l'âge minimum, dispose, en son article 10, paragraphe 3, que quatre d'entre elles, adoptées pourtant avant 1929, seront fermées à toute ratification ultérieure lorsque tous les Etats Membres parties à ces conventions consentiront à cette fermeture. Cette disposition n'a toutefois pas été suivie d'effets. Le paragraphe 5 de l'article 10 de la convention n° 138 prévoit en outre que, dès son entrée en vigueur, la ratification de cette convention entraînera la dénonciation automatique de ces quatre conventions antérieures. Plus récemment la convention (n° 179) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996, prévoit, en son article 9, paragraphe 4, que toute ratification de cette convention vaudra acte de dénonciation immédiate de la convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920, qu'elle révisé.

²⁷ A l'exception de la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, qui, comme les conventions adoptées ultérieurement, prévoit uniquement des «fenêtres de dénonciation» d'une année chacune tous les dix ans (ou, dans certains cas, tous les cinq ans).

²⁸ L'article 1 de la Constitution charge l'OIT de travailler à la réalisation du programme figurant dans son préambule et dans la Déclaration de Philadelphie, dont le texte figure en annexe à la Constitution.

primauté des objectifs sociaux sur ceux de politique économique. Dans cette perspective, elle a élargi le mandat de l'OIT en la chargeant de promouvoir ce principe:

Tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales; (...) Il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier²⁹.

Si l'OIT a eu recours à d'autres moyens d'action, notamment la coopération technique, pour poursuivre ces nouveaux objectifs, son action normative ne s'est pas ralentie pour autant. Plusieurs amendements constitutionnels adoptés en 1946 visaient d'ailleurs au renforcement du système normatif de l'Organisation. Nous avons déjà mentionné l'introduction de l'obligation, pour les Etats Membres, de faire rapport sur les suites données ou qu'ils se proposaient de donner aux conventions non ratifiées par eux et aux recommandations. D'autres amendements portaient sur la procédure d'examen des plaintes alléguant le non-respect d'une convention³⁰. Enfin, un amendement à la Constitution a introduit la possibilité d'instituer un tribunal chargé du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention³¹. A ce jour, cette disposition n'a cependant pas été mise en œuvre.

Au cours des années qui ont suivi, la principale innovation en matière de procédure a porté sur le contrôle de l'application des normes³². Parallèlement, la Conférence a poursuivi son action normative à un rythme soutenu. Entre 1945 et 1960, elle a ainsi adopté pas moins de 48 conventions et 11 d'entre elles portaient révision de conventions antérieures³³. La révision des normes pose cependant la question de la ratification des conventions plus récentes (les conventions révisées). Les 11 conventions révisées adoptées au cours de cette période ont en moyenne fait l'objet de moins de 25 ratifications. Quatre d'entre elles en ont reçu moins de dix et une seule, la convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, en a reçu 50³⁴. La question de la promotion de

²⁹ Partie II, paragr. a) et d), de la Déclaration de Philadelphie. Voir également N. Valticos: *Droit international du travail*, op. cit., paragr. 96-102.

³⁰ Art. 26 à 34 de la Constitution.

³¹ *Ibid.*, art. 37, paragr. 2.

³² En 1950, une procédure spécifique a été instituée pour la protection de la liberté syndicale. Sa caractéristique majeure est de pouvoir être déclenchée même à l'encontre d'Etats qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes. Sur le contenu de ces conventions, voir ci-dessous, chapitres 1 et 2. Pour de plus amples informations sur la procédure en matière de liberté syndicale, voir BIT: *Droit syndical de l'OIT: Normes et procédures*, Genève, 1996. N. Valticos: «Les méthodes de la protection internationale de la liberté syndicale», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 144-1, 1975.

³³ Quatorze des 48 conventions adoptées par la Conférence au cours de cette période sont des conventions maritimes; parmi celles-ci, six révisaient des conventions antérieures.

³⁴ Pour certaines de ces conventions, des dénonciations sont intervenues ultérieurement.

la ratification des conventions révisées s'est posée de manière récurrente à l'Organisation³⁵.

Le rapport du Directeur général à la Conférence de 1964 mettait en lumière les défauts de la procédure de révision et les remèdes qu'il était possible d'y apporter³⁶. Le premier problème, qui a déjà été évoqué, était lié à l'impossibilité d'abroger les conventions qui n'avaient pas atteint leur objectif ou avaient, au contraire, entièrement rempli leur mission. Le deuxième défaut avait trait à l'absence d'une procédure simplifiée pour la modification de certaines dispositions techniques des conventions, sans qu'il soit porté atteinte aux principes fondamentaux de ces instruments. Enfin, le Directeur général souhaitait l'institution d'une commission permanente de révision chargée de mettre en œuvre «un programme vigoureux de révision systématique des conventions s'inspirant, dans sa réalisation, de la nécessité de repenser sans cesse la politique sociale en fonction des circonstances, tâche qui constitue l'une des responsabilités primordiales de l'Organisation»³⁷.

Comme on l'a déjà indiqué, il ne sera remédié au premier défaut qu'en 1997, avec l'adoption d'un instrument d'amendement à la Constitution sur l'abrogation des conventions obsolètes. S'agissant des deux autres points soulevés dans le rapport du Directeur général, le Conseil d'administration a approuvé, en 1965, une procédure permettant à la Conférence de traiter rapidement de propositions de révision simples ne prêtant pas à controverse et portant sur des dispositions strictement précisées d'une convention. Les questions de révision de portée limitée seraient confiées à une commission technique de révision de la Conférence, pour simple discussion, après un débat préparatoire au Conseil d'administration permettant de s'assurer qu'il existe un large consensus sur le but et la portée de chaque révision. Cette procédure, réexaminée récemment dans le cadre plus large des méthodes de révision des normes³⁸, n'a toutefois jamais été mise en œuvre.

Etude en profondeur des normes de l'OIT

Une dizaine d'années plus tard, le Bureau soumettait au Conseil d'administration une étude en profondeur des normes internationales du travail examinant «les méthodes et les moyens permettant de faire en sorte que les normes de l'OIT se maintiennent au niveau des exigences et des réalités du monde actuel et de renforcer l'efficacité des procédures et des activités du BIT pour la promotion et l'application de ces normes»³⁹. Ce rapport comprenait des développements sur des questions générales concernant l'adoption, le contrôle et la promotion de l'application des normes. Il analysait également, sujet par sujet, la pertinence des instruments existants et les éventuels besoins de nouvelles normes. Après avoir examiné cette étude, le Conseil d'administration a créé, en son sein, un Groupe de

³⁵ Elle a notamment été incluse dans le mandat du Groupe de travail sur la politique de révisions des normes.

³⁶ Rapport du Directeur général à la 48^e session (1964) de la Conférence internationale du Travail, BIT, Genève, pp. 174-193. Ce rapport avait été soumis une première fois à la session précédente de la Conférence, mais le Directeur général a estimé que sa discussion méritait d'être poursuivie en 1964.

³⁷ *Ibid.*, p. 179.

³⁸ Document GB.274/LILS/WP/PRS/2.

³⁹ Document GB.194/PFA/12/5, paragr. 1.

travail sur les normes internationales du travail chargé de proposer une classification des conventions et recommandations de l'OIT et d'identifier les questions à propos desquelles des études ou des normes nouvelles seraient jugées nécessaires⁴⁰.

Ce groupe de travail a proposé une classification des normes existantes en trois catégories, qui a été approuvée par le Conseil d'administration. La première catégorie regroupait les instruments dont il convenait de promouvoir en priorité la ratification et l'application, car elles constituaient des objectifs valables sur une base universelle. La deuxième catégorie était celle des instruments méritant une révision. Dans la troisième catégorie, celle des «autres instruments», figuraient les conventions et recommandations qu'il n'était pas approprié d'inclure dans une autre catégorie. Il pouvait s'agir par exemple de normes présentant encore un intérêt comme objectif intérimaire pour les Etats qui n'étaient pas encore en mesure d'appliquer les instruments plus modernes. Le groupe a précisé à leur sujet que «[l]'inclusion d'un instrument dans la catégorie 3 ne [devait] pas signifier que les obligations acceptées au titre de celui-ci [avaient] perdu de leur importance ou que le contrôle de son application devrait être moins strict»⁴¹. Enfin, les questions susceptibles de faire l'objet de nouvelles normes étaient également identifiées.

Le groupe a également formulé des recommandations sur les politiques et procédures pour l'action normative future, et plus particulièrement sur l'utilisation des clauses de souplesse et sur les procédures de révision des normes⁴². Il a ainsi évoqué la possibilité d'ajouter des protocoles aux conventions «pour les adapter aux changements de situation ou pour tenir compte de difficultés pratiques d'application ayant surgi après l'adoption d'un instrument». Juridiquement, un protocole révisé partiellement une convention existante et laisse aux Etats Membres le choix de ratifier cette dernière avec ou sans lui. Le premier d'entre eux a été adopté par la Conférence en 1982. Il révisé uniquement l'article 1^{er} de la convention (n° 110) sur les plantations, 1958, relatif au champ d'application de la convention. Depuis lors, deux autres protocoles ont été adoptés par la Conférence⁴³.

Le Directeur général a de nouveau abordé certaines questions relatives aux normes dans son rapport à la Conférence de 1984, soulignant que «l'action normative [demeurait], pour l'OIT, le moyen privilégié pour atteindre ses objectifs de progrès économique et de justice sociale et pour exercer un rôle croissant dans la communauté internationale»⁴⁴. L'objectif de ce rapport était de susciter un débat au sein de la Conférence qui aiderait à préciser la politique générale en matière d'adoption, de révision, de consolidation et de mise en œuvre des normes; à identifier les améliorations à apporter aux procédures d'adoption des conventions et recommandations; à clarifier les principes dont s'inspire le contrôle de l'application des normes; à trouver des moyens permettant de régler les situations dans lesquelles l'Etat intéressé conteste les vues des organes de contrôle; à adopter des mesures visant à aider les Etats Membres à participer plus activement à

⁴⁰ Rapport final du Groupe de travail sur les normes internationales du travail, *Bulletin officiel*, numéro spécial, vol. LXII, 1979, série A, paragr. 2.

⁴¹ *Ibid.* paragr. 9.

⁴² *Ibid.*, paragr. 41-51.

⁴³ Il s'agit du Protocole de 1990 relatif à la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et du Protocole de 1996 relatif à la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976. Ces trois instruments ont cependant fait l'objet d'un nombre très faible de ratifications.

⁴⁴ Rapport du Directeur général à la 70^e session (1984) de la Conférence internationale du Travail, BIT, Genève, 1984, p. VII.

l'élaboration des normes et à promouvoir leur mise en œuvre, ainsi que des mesures tendant à assurer la bonne coordination des activités normatives des différentes organisations internationales ⁴⁵.

La Conférence a effectivement débattu de ces thèmes de manière approfondie et, pour y donner suite, le Conseil d'administration a constitué en novembre 1984 un deuxième Groupe de travail sur les normes internationales du travail, chargé notamment de passer en revue la classification des normes établie en 1979, de proposer une classification révisée et d'examiner la politique future en matière d'adoption des normes ⁴⁶. Malgré certaines divergences de vues quant aux modalités de l'action normative, le deuxième groupe a souligné d'emblée dans son rapport final que «l'importance que garde l'activité normative comme moyen de promouvoir un développement équilibré, dans la justice et la liberté, et comme source d'inspiration des politiques sociales, s'est trouvée ainsi confirmée» ⁴⁷. En plus de réviser la classification de 1979, le groupe de travail s'est penché sur des questions plus générales comme les procédures de consolidation et d'abrogation des normes ⁴⁸.

La consolidation peut offrir des perspectives intéressantes dans certains domaines ⁴⁹. Techniquement cependant, les problèmes liés à la coexistence de normes successives portant sur le même sujet se posent également dans ce cas de figure. Il convient à ce propos de distinguer clairement les efforts de consolidation et la publication du Code international du Travail ⁵⁰. Ce dernier, publié par le Bureau en 1954, ne constitue pas une codification officielle, mais une présentation méthodique, matière par matière, des dispositions des conventions et recommandations adoptées par la Conférence, de 1919 à 1951 ⁵¹.

L'action de l'OIT dans une économie mondialisée

Chargée par sa Constitution de promouvoir la justice sociale, l'OIT ne saurait rester passive face aux défis posés par la mondialisation de l'économie. En effet, si cette dernière présente certains aspects positifs en termes de croissance économique, elle est également marquée par la persistance et la croissance des inégalités, entre pays riches et pays pauvres et au sein même de chaque société. Une prise en compte de la dimension sociale de la mondialisation est donc indispensable. Plus de quatre-vingts ans après la fondation de

⁴⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁴⁶ Rapport du Groupe de travail sur les normes internationales du travail, *Bulletin officiel*, numéro spécial, vol. LXX, 1987, Série A, paragr. 1.

⁴⁷ *Ibid.*, paragr. 6.

⁴⁸ En matière de consolidation, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, offre un modèle d'un maniement complexe d'instruments d'application générale; elle révisé dix conventions couvrant chacune un secteur déterminé de l'économie.

⁴⁹ Voir, par exemple, le projet de convention-cadre sur les normes du travail dans le domaine maritime sur lequel on reviendra plus loin.

⁵⁰ Le *Code international du Travail*, 1951, BIT, Genève, 1954. Une première version de ce «code» avait été publiée, quelques années auparavant, en anglais uniquement: *The International Labour Code*, 1939, BIT, Montréal, 1941.

⁵¹ Ce recueil de textes est complété par des annotations explicatives et des annexes contenant des résolutions, mémorandums et rapports pertinents.

l'OIT, l'adoption de normes du travail universelles trouve ainsi, aujourd'hui encore, l'une de ses raisons d'être dans le fait que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays»⁵². Inversement, «[l'OIT] conserve plus que jamais sa raison d'être en tant que garante d'une paix sociale sans laquelle ni le système commercial multilatéral, ni le système financier et, par voie de conséquence, l'économie mondialisée, ne sauraient se développer ni même survivre»⁵³.

La réponse de l'OIT au défi de la mondialisation repose essentiellement sur deux axes. Premièrement, la nécessité d'assurer la protection des droits fondamentaux des travailleurs a été réaffirmée; deuxièmement, l'Organisation a déployé des efforts accrus pour moderniser son système normatif. Ces efforts ont porté, d'une part, sur les normes existantes, avec la création par le Conseil d'administration d'un nouveau groupe de travail chargé de les examiner au cas par cas et de formuler des recommandations à leur égard; et, d'autre part, sur l'action normative future, avec l'adoption d'une nouvelle approche dite intégrée des activités normatives de l'OIT⁵⁴. Les paragraphes qui suivent présentent successivement les résultats de ces différentes initiatives.

A la suite du Sommet social de Copenhague de 1995, sept conventions de l'OIT, qui constituent un socle social minimum, ont été qualifiées de fondamentales⁵⁵ et font l'objet d'une campagne spécifique de promotion. Ces conventions portent respectivement sur l'interdiction du travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants, la liberté d'association, le droit de négociation collective, l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et l'élimination de toute discrimination dans l'emploi et la profession. La Conférence est allée plus loin et a considéré qu'en adhérant librement à l'OIT, chacun de ses Membres acceptait les principes et droits énoncés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie, qui sont exprimés et développés dans les conventions fondamentales. Ainsi, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié ces dernières, les Etats Membres ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes qui en sont l'objet. Sur la base de ce postulat, la Conférence a adopté en 1998 la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, qui fait l'objet du chapitre suivant.

Le Groupe de travail sur la politique de révision des normes

Un important débat sur le système normatif de l'O.I.T. a eu lieu au sein de la Conférence en 1994, sur la base du rapport présenté par le Directeur général à l'occasion du 75^e anniversaire de l'Organisation⁵⁶. A la suite de cette discussion, le Conseil

⁵² Préambule de la Constitution de l'OIT.

⁵³ *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, rapport du Directeur général à la 85^e session (1997) de la Conférence, BIT, Genève, 1997, p. 8.

⁵⁴ Des travaux sont également en cours sur les améliorations possibles du système de contrôle de l'application des normes. Voir le document GB.280/LILS/3.

⁵⁵ Les conventions fondamentales sont au nombre de huit depuis l'adoption de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.

⁵⁶ *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, Rapport du Directeur général à la Conférence, BIT, Genève, 1994.

d'administration a été saisi d'un document reprenant les thèmes et les questions soulevés durant les débats et portant sur les moyens à mettre en œuvre pour adapter les méthodes et pratiques de l'OIT dans le domaine de l'action normative. Ce document identifiait 14 thèmes pouvant faire l'objet d'un examen plus approfondi, allant de la place et du rôle de l'action normative au renforcement du système de contrôle, en passant par la promotion des conventions sur les droits fondamentaux⁵⁷. Parmi ces thèmes, le Conseil d'administration a donné la priorité à l'examen des besoins de révision des normes existantes et aux questions connexes comme la dénonciation et l'abrogation des conventions.

Le Conseil d'administration a identifié une série de questions qu'il souhaitait examiner: examen des besoins actuels de révision — c'est-à-dire mise à jour de la classification établie en 1987; étude de la possibilité d'instaurer une procédure permettant d'assurer l'évaluation régulière des normes existantes; réflexion sur la possibilité de diversifier les méthodes de révision; renforcement de la cohérence du système normatif par l'adoption de procédures permettant l'abrogation de conventions obsolètes ou d'autres mesures pratiques; analyse des perspectives en matière de ratification; étude des mesures permettant d'améliorer le taux de ratification des conventions révisées; examen de la question des délais de dénonciation des conventions ratifiées⁵⁸.

A cette fin, un Groupe de travail sur la politique de révision des normes a été institué en mars 1995 par le Conseil d'administration. Sa première tâche a consisté à évaluer les besoins actuels de révision des normes, sur la base de la classification de 1987, et à formuler des recommandations au Conseil d'administration à l'égard de celles-ci. Toutefois, les instruments adoptés depuis 1985, ainsi que les conventions fondamentales et prioritaires⁵⁹ ne figuraient pas dans son mandat, le Conseil d'administration étant parti du principe que ces normes étaient à jour. Les travaux sont sur le point de s'achever. A ce jour⁶⁰, le Conseil d'administration a considéré que 70 conventions étaient à jour et que 24 autres devraient faire l'objet d'une révision. Par ailleurs, 52 conventions sont dépassées, en raison du fait par exemple qu'une convention plus récente a été adoptée sur le même sujet et que les Etats Membres ont été invités à ratifier cette dernière et à dénoncer la convention antérieure⁶¹. Avant de se prononcer définitivement sur un certain nombre de conventions, le Conseil d'administration a également demandé aux Etats Membres des informations complémentaires portant notamment sur les obstacles à la ratification ou les besoins de révision de ces conventions.

⁵⁷ Document GB.261/LILS/3/1, paragr. 66.

⁵⁸ Document GB.262/LILS/3, paragr. 30 et 67.

⁵⁹ En plus des conventions fondamentales auxquelles il est fait référence ci-dessus, quatre conventions sont dites prioritaires: la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964; la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969; et la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

⁶⁰ Ces chiffres tiennent compte des décisions du Conseil d'administration jusqu'à sa 280^e session (mars 2001) incluse. Pour des informations plus détaillées sur ces décisions, voir la note d'information sur l'état des travaux et les décisions prises en matière de révision des normes. Document GB.280/LILS/WP/PRS/1/2.

⁶¹ Si la convention plus récente porte révision d'une convention antérieure, sa ratification entraîne — sauf pour les conventions les plus anciennes et sous certaines conditions — la dénonciation automatique de la première convention.

En plus de cet examen au cas par cas des normes existantes, le groupe de travail s'est penché sur des questions plus générales liées à la politique normative. Il a ainsi mené une première discussion sur les méthodes de révision des normes⁶². Comme nous l'avons déjà indiqué, depuis une quarantaine d'années, la procédure de double discussion, prévue à l'origine pour l'adoption de nouvelles normes, est également utilisée pour la révision des conventions. Le document préparé par le Bureau en vue de cette discussion examinait notamment la possibilité de recourir à des méthodes alternatives, y compris la réactivation de la procédure simplifiée de révision adoptée en 1965 et l'adoption de protocoles ou d'amendements aux conventions. En conclusion, le groupe de travail a considéré que le choix d'une procédure déterminée pour la révision d'une convention et de la forme de l'instrument résultant de cette révision devait reposer sur une évaluation des méthodes les plus appropriées dans ce cas spécifique, en tenant compte de l'objet de la révision.

En outre, suite à l'examen par le groupe de travail de la question de l'abrogation ou de l'extinction des conventions internationales du travail⁶³, la Conférence a adopté en 1997 un instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT qui, lorsqu'il sera entré en vigueur⁶⁴, habilitera la Conférence à abroger les conventions considérées comme obsolètes parce qu'elles ont perdu leur objet ou qu'elles n'apportent plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation⁶⁵. Le seul effet de l'abrogation est d'éliminer les effets juridiques de la convention vis-à-vis de l'Organisation et d'autres parties. Le Conseil d'administration a considéré que cinq conventions étaient obsolètes, susceptibles d'être abrogées lorsque l'instrument d'amendement à la Constitution sera entré en vigueur⁶⁶.

Par ailleurs, un amendement au Règlement de la Conférence a permis d'instituer une procédure de retrait pour les conventions qui ne sont pas en vigueur et les recommandations obsolètes⁶⁷, du fait qu'elles ne déploient pas d'effets obligatoires pour les Etats⁶⁸ et que les obstacles évoqués ci-dessus ne se posent pas. En juin 2000, la Conférence a déjà procédé au retrait de cinq conventions qui n'étaient pas entrées en vigueur et, lors de sa session de juin 2002, elle examinera la question du retrait de 20 recommandations.

L'introduction de la possibilité d'abroger ou de retirer les conventions obsolètes représente une avancée importante sur le plan symbolique, dans la perspective des efforts visant à renforcer la cohérence et la pertinence du système normatif de l'OIT. Elle constitue ainsi un pas vers l'élaboration d'un véritable Code international du travail, au-delà de la codification officieuse réalisée par le BIT il y a un demi-siècle. Ces procédures

⁶² Document GB.274/LILS/WP/PRS/2.

⁶³ Documents GB.265/LILS/WP/PRS/2, GB.265/LILS/5, GB.267/LILS/WP/PRS/1 et GB.267/LILS/4/1.

⁶⁴ Pour entrer en vigueur, cet instrument d'amendement doit être ratifié ou accepté par 117 Etats Membres, y compris cinq des dix Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Au 30 juin 2001, 65 Etats Membres, dont 5 ayant l'importance industrielle la plus considérable, l'avaient ratifié ou accepté.

⁶⁵ F. Maupain: «Une révolution tranquille dans le droit des traités: l'abrogation des conventions internationales du travail obsolètes», *Annuaire français de droit international*, 1996, pp. 629-634.

⁶⁶ Document GB.280/LILS/WP/PRS/1/2, paragr. 37-38 et 49-50.

⁶⁷ Nouvel article 45 *bis* du Règlement de la Conférence.

⁶⁸ A l'exception des obligations prévues par l'article 19 de la Constitution.

ont cependant été entourées de certaines garanties afin d'assurer leur utilisation à bon escient. Ainsi, lorsque le Conseil d'administration sera appelé à se prononcer sur la question de l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de la question de l'abrogation ou du retrait d'instruments obsolètes, cette décision devra dans toute la mesure du possible être prise par consensus ⁶⁹.

Avant l'adoption des procédures d'abrogation et de retrait, le Conseil d'administration a adopté des mesures pratiques visant à concentrer les efforts de l'Organisation sur les normes à jour, en mettant à l'écart certaines conventions dépassées. Depuis lors, cinq d'entre elles ont été retirées et d'autres pourraient être abrogées après l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel de 1997. A ce jour, 22 conventions sont mises à l'écart. Concrètement, cela signifie que leur ratification n'est plus encouragée et qu'en principe, les Etats parties à ces conventions ne sont plus tenus de soumettre des rapports réguliers sur leur application. Des sauvegardes ont toutefois été prévues et permettent notamment aux organisations d'employeurs et de travailleurs de formuler si nécessaire des commentaires sur l'application de ces conventions, susceptibles de déclencher de nouveau l'obligation de soumettre des rapports réguliers à ce sujet. En outre, la possibilité de soumettre des réclamations ou des plaintes alléguant le non-respect d'une convention par un Etat a été maintenue pour les conventions mises à l'écart ⁷⁰.

L'approche intégrée des activités normatives de l'OIT

Peu après sa prise de fonctions, en 1999, le Directeur général du BIT, Juan Somavia soumettait à la Conférence un rapport dans lequel il soulignait que, dans le contexte de la mondialisation de l'économie, l'objectif fondamental de l'OIT était d'assurer l'accès de toute personne à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité ⁷¹. Ce rapport, qui a reçu un très large soutien de la part de la Conférence, relevait également que, pour l'OIT, «[l]a meilleure garantie de crédibilité [résidait] dans l'efficacité des activités normatives de l'Organisation et dans l'intégrité de ses mécanismes de contrôle (...) L'amélioration de la visibilité, de l'efficacité et de la pertinence du système normatif de l'OIT doit devenir une priorité politique» ⁷². En se fondant sur les directions données par le Directeur général et sur les résultats des travaux du groupe, une nouvelle vague de réflexions sur la politique normative de l'Organisation et un examen général des améliorations possibles des activités normatives de l'OIT ont été lancés. Cet examen est aujourd'hui loin d'être achevé ⁷³. Il a toutefois déjà produit d'importants résultats avec l'adoption par le Conseil d'administration, en novembre 2000, de l'approche intégrée des activités normatives de l'OIT ⁷⁴.

⁶⁹ Si un tel consensus ne peut être atteint lors de deux sessions successives du Conseil, la décision devra être prise à la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil disposant du droit de vote lors de la deuxième de ces sessions. Article 12 *bis* du Règlement du Conseil d'administration.

⁷⁰ Art. 24 et 26 de la Constitution.

⁷¹ *Un travail décent*, rapport du Directeur général à la 87^e session (1999) de la Conférence, p. 3.

⁷² *Ibid.*, p. 7.

⁷³ Dans ce cadre, le Conseil d'administration a également entamé un réexamen du système de contrôle de l'application des normes internationales du travail, qu'il poursuivra au cours de ses prochaines sessions. Voir à ce sujet les documents GB.280/LILS/3 et GB.280/12/1.

⁷⁴ Document GB.279/4.

L'approche intégrée des activités normatives repose sur l'utilisation combinée de l'ensemble des moyens d'action de l'Organisation et se situe dans la droite ligne des efforts constants de l'OIT pour renforcer la cohérence et la pertinence des normes internationales du travail et en accroître l'impact. Cette démarche se décompose en trois étapes. La première résulte du constat que, pour assurer la pertinence et l'impact d'éventuelles normes nouvelles ou révisées dans un domaine donné et la cohérence d'ensemble du résultat, il est indispensable, préalablement à l'inscription d'une nouvelle question normative à l'ordre du jour de la Conférence, de procéder à un examen de l'ensemble des moyens d'action dont l'Organisation dispose déjà dans ce domaine⁷⁵. Le Bureau sera donc appelé à analyser de manière approfondie, dans le domaine choisi, les normes existantes, les autres types d'instruments, tels que les recueils de directives pratiques, et les autres moyens d'action de l'Organisation, comme la promotion et la coopération technique. Dans une deuxième étape, par le biais d'une commission technique, la Conférence mènera une discussion générale sur la base de l'analyse faite par le Bureau. Cette discussion permettra à la Conférence de fixer les besoins et priorités de l'Organisation dans le domaine étudié et d'adopter en conséquence un plan d'action global. Ce dernier identifiera les questions qui pourraient faire l'objet de nouvelles normes, la forme et l'objet des révisions décidées par le Conseil d'administration, les possibilités d'adopter des instruments plus techniques sur certains sujets, ainsi que les besoins en matière de promotion et de coopération technique. Le Conseil d'administration sera chargé, dans une troisième étape, de mettre en œuvre le plan d'action adopté par la Conférence. Ainsi, si la Conférence identifie des sujets susceptibles de faire l'objet de nouvelles normes, il reviendra au Conseil d'administration d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une session ultérieure de la Conférence.

La mise en œuvre de l'approche intégrée implique le regroupement des conventions et recommandations par sujet autour des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation, à savoir les normes et principes et droits fondamentaux au travail; l'emploi; la protection sociale; et le dialogue social⁷⁶. Le Conseil d'administration a décidé que la sécurité et la santé au travail fera l'objet de la première mise en œuvre de l'approche intégrée, lors de la session de juin 2003 de la Conférence⁷⁷.

Conclusion

Depuis les premières années de son existence, l'OIT a œuvré aux fins de l'amélioration de son système normatif. Ainsi, elle s'est penchée très tôt sur la question de la révision des normes, tant du point de vue de la procédure à suivre que de ses effets. Grâce à une recherche permanente de solutions nouvelles, elle a également trouvé les moyens de surmonter les obstacles auxquels elle s'est trouvée confrontée dans ses efforts de renforcement de la cohérence et de la pertinence de son système normatif. La modification des dispositions finales types en 1929 et, près de soixante-dix ans plus tard, l'adoption de l'instrument d'amendement à la Constitution sur l'abrogation des conventions obsolètes en sont des exemples. Les travaux des groupes de travail du Conseil d'administration ont eux aussi apporté une contribution significative à cette entreprise en identifiant notamment les conventions et recommandations à jour et les besoins de révision d'autres instruments, offrant ainsi une vision plus claire du corpus normatif.

⁷⁵ *Ibid.*, paragr. 13.

⁷⁶ *Réduire le déficit de travail décent — un défi mondial*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 89^e session (2001), p. 65.

⁷⁷ Document GB.280/2.

Les efforts de modernisation du système normatif de l'OIT se poursuivent encore à l'heure actuelle, avec l'adoption de l'approche intégrée et l'examen des mécanismes de contrôle de l'application des normes que le Conseil d'administration a entamé. D'autres travaux sont en cours dans des domaines déterminés, comme le projet de consolidation des conventions et recommandations maritimes, qui pourrait conduire à l'adoption d'une convention-cadre sur les normes du travail dans ce secteur ⁷⁸.

Les développements qui précèdent démontrent que l'OIT a su mettre en place une véritable politique normative, instrument essentiel pour la réalisation de ses objectifs. En poursuivant ses efforts dans cette direction, elle sera toujours davantage à même de renforcer l'impact des normes internationales du travail et d'assurer ainsi la promotion de la justice sociale.

⁷⁸ La première partie de cette convention contiendrait des dispositions générales, tandis que chacune des autres parties porterait sur un thème spécifique. Chacune de ces parties pourrait être complétée par une ou plusieurs annexes contenant des dispositions plus détaillées et pour lesquelles un mécanisme simplifié de mise à jour serait prévu. En ratifiant la convention-cadre, les Etats Membres devraient accepter un nombre minimum de ces annexes. Sur le plan juridique, il s'agit d'une innovation qui doterait l'OIT, dans un secteur économique très important, d'une norme d'ensemble offrant une certaine souplesse et permettant son actualisation régulière par le biais de ses annexes. Document GB.280/5.

Chapitre 1

Liberté syndicale

B. Gernigon, A. Odero et H. Guido

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)		
Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948	138	Convention fondamentale.
Convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971	70	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 135 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 143.
Convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975	37	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 141 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 149.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921	120	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 11 qui n'avaient pas encore ratifié la convention n° 87 à examiner la possibilité de la faire. En outre, il a invité les Etats Membres n'ayant ratifié ni la convention n° 11 ni la convention n° 87 à ratifier en priorité cette dernière.
Convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947	4	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres qui ont pris l'engagement formel d'appliquer les dispositions de la convention n° 84 à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 87 et/ou, selon le cas, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Le Bureau doit mener des consultations à ce sujet avec les Etats parties à cette convention et informer le Conseil d'administration du résultat de ces consultations.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)
Dans le domaine de la liberté syndicale, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.

Dans son Préambule, la Constitution de l'OIT (1919) a affirmé le principe de la liberté syndicale parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix. En 1994, la Déclaration de Philadelphie — qui fait partie de la Constitution de l'OIT — déclarait que «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu» et soulignait qu'il s'agissait d'un des «principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation». En juin 1998, la Conférence internationale du Travail a adopté la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Il est déclaré dans ce texte que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions [fondamentales], ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». Parmi ces principes figurent la liberté syndicale de même que la reconnaissance effective du droit de négociation collective. La Déclaration considère comme fondamentaux les principes de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la

protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

La liberté syndicale et la négociation collective revêtent une importance capitale pour les partenaires sociaux puisqu'elles leur permettent d'établir des règles en matière de conditions de travail, y compris les salaires, ainsi que de promouvoir des revendications plus générales.

I. Contenu des normes en matière de liberté syndicale

Droit syndical, autonomie des organisations et non-intervention des autorités

La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'applique aux travailleurs et aux employeurs et à leurs organisations, et consacre les droits et garanties suivants:

- Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.
- L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions antérieures.
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier. Les quatre dispositions antérieures s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.
- Toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.
- Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.
- La mesure dans laquelle les garanties prévues par la convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

-
- Le terme «organisation» signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.
 - Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Protection contre les actes de discrimination et d'ingérence

La convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, consacre, en matière de protection du droit syndical, les garanties suivantes¹:

- Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.
- Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:
 - subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat;
 - congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.
- Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
- Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

La convention prévoit que «des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation» défini par les dispositions précédentes.

En ce qui concerne le champ d'application de la convention, ses dispositions établissent que la mesure dans laquelle les garanties prévues par la convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale. En outre, la convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

¹ Le contenu de la convention n° 98 relatif à la négociation collective est traité au chapitre suivant.

Protection et facilités à accorder aux représentants des travailleurs

La convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, complémente les dispositions de la convention n° 98 en matière de discrimination antisyndicale puisque celle-ci se référerait à la protection dont doivent jouir les travailleurs ou les affiliés, mais ne traitait pas spécifiquement la question de la protection des représentants des travailleurs ni celle des facilités nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions.

Aux fins de la convention n° 135, ces représentants peuvent être, en fonction de la législation ou de la pratique nationales, des représentants nommés ou élus par des syndicats ou des représentants librement élus par les travailleurs de l'entreprise (mais dans ce dernier cas, leurs fonctions ne doivent pas s'étendre à des activités qui sont reconnues dans les pays intéressés comme relevant des prérogatives exclusives des syndicats). Le type ou les types de représentants en question peuvent être déterminés par la législation, les conventions collectives, les sentences arbitrales ou les décisions judiciaires.

Quant à la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise, la convention dispose qu'ils «doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, convention collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur».

La recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, énumère, à titre d'exemples, un certain nombre de mesures en vue d'une protection efficace contre des mesures estimées injustifiées: définition détaillée et précise des motifs de licenciement, consultation ou avis préalable d'un organisme indépendant ou paritaire, procédure spéciale de recours, réparation efficace en cas de licenciement injustifié, y compris la réintégration avec versement des salaires non payés et maintien des droits acquis (si ce n'est pas contraire aux principes fondamentaux du droit du pays intéressé), fardeau de la preuve pour l'employeur, reconnaissance d'une priorité à accorder au maintien de l'emploi des représentants des travailleurs en cas de réduction du personnel. Selon la recommandation, la protection visée dans la convention pourrait aussi être accordée aux travailleurs candidats pour être élus ou nommés représentants des travailleurs.

La convention prévoit aussi que des facilités doivent être accordées dans l'entreprise aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions. A cet égard, il doit être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'entreprise intéressée. La convention souligne que l'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'entreprise intéressée.

La recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, énumère plusieurs facilités pour les représentants syndicaux des travailleurs: octroi du temps libre sans perte de salaire ni de prestations; accès aux lieux de travail, à la direction de l'entreprise et aux représentants de la direction autorisés; autorisation pour recueillir les cotisations syndicales; affichage des avis syndicaux; distribution aux travailleurs des documents du syndicat; facilités d'ordre matériel et informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. La recommandation prévoit des garanties en faveur des employeurs pour que les facilités n'entravent pas le fonctionnement efficace de l'entreprise. La

recommandation prévoit pour les représentants (des travailleurs) élus des facilités analogues à celles des représentants syndicaux.

L'application des dispositions de la convention n° 135 peut être assurée par voie de législation, de conventions collectives ou de toute autre manière qui serait conforme à la pratique nationale.

La convention prévoit que «la présence des représentants élus ne pourra servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants» et, en même temps, «encourage la coopération, sur toutes questions pertinentes, entre les représentants élus, d'une part, et les syndicats intéressés et leurs représentants, d'autre part».

Droits syndicaux des organisations des travailleurs ruraux

La convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, prévoit que les Etats qui la ratifient s'engagent à «assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et d'abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles». Cette protection était donc de portée très limitée. Il a donc paru nécessaire par la suite de consacrer un instrument spécifique aux travailleurs ruraux.

La convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, associe les organisations de travailleurs ruraux aux tâches de développement économique et social pour améliorer, de façon durable et efficace, leurs conditions de travail et de vie.

Cette convention s'applique aux organisations de travailleurs ruraux (y compris celles qui ne se limitent pas à ces travailleurs mais qui les représentent), aux travailleurs ruraux et salariés et, sous certaines conditions, aux fermiers, métayers ou petits propriétaires exploitants, même s'ils travaillent à leur compte.

La convention n° 141 consacre le droit des travailleurs ruraux de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, notamment en vue de participer au développement économique et social, et de bénéficier des avantages qui en découlent. Ces organisations doivent être indépendantes, établies sur une base volontaire et n'être soumises à aucune ingérence, contrainte ou mesure répressive. La convention réitère les principes de la convention n° 87 sur le respect de la légalité et sur l'obtention de la personnalité juridique. En vertu de la convention, les Etats doivent encourager le développement d'organisations fortes et indépendantes et éliminer les discriminations. Ceci doit être un des objectifs de la politique nationale de développement rural, et l'Etat doit promouvoir la plus large compréhension possible de la nécessité de développer ces organisations ainsi que de la contribution qu'elles peuvent apporter.

La recommandation (n° 149) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, développe les principes de la convention n° 141. Elle signale notamment que ces organisations devraient représenter les travailleurs ruraux et défendre ses intérêts en procédant à des négociations et des consultations à tous les niveaux, y compris en ce qui concerne les programmes de développement rural et la planification nationale. Les organisations devraient être associées aux procédures de planification et au fonctionnement des autorités compétentes.

La recommandation souligne le rôle des organisations de travailleurs ruraux dans l'accès de ceux-ci à des services (crédits, transports, etc.), dans l'amélioration de l'éducation, de la formation et des conditions de travail, et dans le développement de la

sécurité sociale et des services sociaux de base. La recommandation consacre plusieurs paragraphes aux principes de la liberté syndicale, de la négociation collective et de la non-discrimination antisyndicale (y compris par rapport aux autres travailleurs et organisations) se réfère à la prise de contact des organisations avec ses membres dans le respect des droits de tous les intéressés, et préconise des systèmes de contrôle appropriés pour assurer l'application de la législation.

La recommandation dispose que des mesures appropriées devraient être prises pour rendre possible la participation effective de ces organisations à la formation, à l'exécution et à l'évaluation des programmes de réforme agraire.

La recommandation énumère les mesures qui devraient ou pourraient être prises pour promouvoir une meilleure compréhension de la contribution que peuvent apporter les organisations de travailleurs ruraux dans les questions rurales et les moyens pour y parvenir (campagnes d'information, séminaires, etc.). Une partie de la recommandation consacre la formation des dirigeants et des membres des organisations de travailleurs ruraux en vue de la réalisation des objectifs signalés ².

² En ce qui concerne l'éducation syndicale, il convient de se référer à d'autres instruments. La convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, dispose que tout Membre devra formuler et appliquer une politique visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et usages nationaux, et au besoin par étapes, l'octroi de congé-éducation payé à des fins (...) d'éducation syndicale. Cette politique devra tendre à contribuer au besoin, selon des modalités différentes:

- a) à l'acquisition, au perfectionnement et à l'adaptation des qualifications nécessaires à l'exercice de la profession ou de la fonction, ainsi qu'à la promotion et à la sécurité de l'emploi, face au développement scientifique et technique et aux changements économiques et structurels;
- b) à la participation compétente et active des travailleurs et de leurs représentants à la vie de l'entreprise et de la communauté;
- c) à la promotion humaine, sociale et culturelle des travailleurs; et
- d) d'une façon générale, à la promotion d'une éducation et d'une formation permanentes appropriées aidant les travailleurs à s'adapter aux exigences de leur époque. D'après la convention, le financement des arrangements relatifs au congé-éducation payé devra être assuré de façon régulière, adéquate et conforme à la pratique nationale.

La recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974, dispose, en ce qui concerne le financement des arrangements relatifs au congé-éducation payé, qu'il devrait être assuré de façon régulière, adéquate et conforme à la pratique nationale. Il devrait être reconnu que les employeurs, collectivement ou individuellement, les autorités publiques et les institutions ou organismes d'éducation ou de formation, les organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient être tenus de contribuer au financement des arrangements relatifs au congé-éducation payé, selon leurs responsabilités respectives.

La recommandation ajoute que la responsabilité du choix des candidats au congé-éducation payé à des fins d'éducation syndicale devrait appartenir aux organisations de travailleurs intéressées. En outre, elle dispose que, lorsque les travailleurs remplissent les conditions d'octroi du congé-éducation payé, la manière dont ils en bénéficieront devrait faire l'objet d'un accord entre les entreprises ou les organisations d'employeurs intéressées, d'une part, et les organisations de travailleurs intéressées, d'autre part, de façon à maintenir le bon fonctionnement des entreprises en cause.

Lorsque les programmes d'éducation syndicale sont organisés par les organisations syndicales elles-mêmes, celles-ci devraient avoir la responsabilité de l'élaboration, de l'approbation et de la mise en œuvre de ces programmes et, lorsque de tels programmes sont organisés par d'autres institutions ou organismes d'éducation, ils devraient être élaborés en accord avec les organisations syndicales intéressées.

Par ailleurs, la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, dispose que les Membres devraient s'efforcer, notamment, de créer des conditions permettant aux travailleurs de compléter leur formation professionnelle par une formation syndicale donnée par

Enfin, la recommandation signale que l'assistance financière ou matérielle aux organisations de travailleurs ruraux, notamment de la part de l'Etat, devrait être reçue d'une façon qui respecte leur indépendance et leurs intérêts, ainsi que ceux de leurs membres.

Droits syndicaux dans l'administration publique

La convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, a été adoptée en tenant compte du fait que la convention n° 98 ne vise pas certaines catégories d'agents publics et que la convention n° 135 sur les représentants des travailleurs ne s'applique qu'aux représentants des travailleurs dans l'entreprise.

La convention n° 151 s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques (dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions ne leur sont pas applicables). Cependant il appartient à la législation nationale de déterminer la mesure dans laquelle les garanties de la convention s'appliquent: 1) aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction; 2) aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel; 3) aux forces armées et à la police.

La convention n° 151 contient des dispositions similaires à celles de la convention n° 98 en ce qui concerne la protection contre la discrimination antisyndicale et les actes d'ingérence, et à celles de la convention n° 135 en ce qui concerne les facilités aux représentants des organisations d'agents publics de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions (voir *infra*). En ce qui concerne ces facilités, leur nature et leur étendue, la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, fait référence à la recommandation n° 143 (déjà analysée), concernant les représentants des travailleurs, 1971, indiquant qu'il conviendrait d'en tenir compte.

La convention n° 151 contient une disposition sur les procédures de détermination des conditions d'emploi qui est analysée (avec certaines dispositions de la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978), dans le chapitre de cette publication concernant la négociation collective³.

Enfin la convention n° 151 établit que «les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent».

Autres catégories de travailleurs

La convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, établit le principe de non-discrimination des travailleurs migrants en ce qui concerne «l'affiliation aux

leurs organisations représentatives: Cette recommandation préconise que, lorsque des organismes responsables de la gestion des institutions publiques de formation et chargés de surveiller le fonctionnement existent, des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs devraient en faire partie; lorsque de tels organismes n'existent pas, des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs devraient participer d'une autre manière à la création, à la gestion et à la surveillance de telles institutions.

³ La convention n° 151 traite aussi du règlement des conflits collectifs de travail. Cette question est examinée aussi dans le chapitre 2 de la négociation collective.

organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives». La recommandation (n° 100) sur la protection des travailleurs migrants (pays insuffisamment développés), 1955, signale qu'il conviendrait de reconnaître aux travailleurs migrants le droit d'association, le droit de se livrer librement à des activités syndicales, ainsi que «toutes mesures qui devraient être prises pour assurer aux organisations syndicales représentant les travailleurs intéressés le droit de conclure des conventions collectives». La recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975, réaffirme le principe de l'égalité effective de chances et de traitement des travailleurs migrants avec les nationaux en ce qui concerne l'appartenance aux organisations syndicales, l'exercice des droits syndicaux et l'éligibilité aux responsabilités syndicales et aux organes de relations professionnelles, y compris les organes de représentation des travailleurs dans les entreprises.

La convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, dispose que les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination en ce qui concerne «le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs».

La convention (n° 110) sur les plantations, 1958, dans ses parties IX et X, reproduit l'ensemble des principes contenus dans les conventions n^{os} 87 et 98.

La convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, vise à ce que la législation prévoit, dans les bateaux immatriculés dans le territoire de l'Etat qui la ratifie, la vérification des dispositions de la législation de sorte qu'elles «équivalent, dans l'ensemble, aux conventions ou aux articles de conventions auxquels il est fait référence dans l'annexe» à la convention, et qui incluent les conventions n^{os} 87 et 98.

La recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976, stipule que «des mesures devraient être prises, au besoin par étapes, afin que cette législation ou, le cas échéant, ces conventions collectives contiennent des dispositions au moins équivalentes aux dispositions des instruments énumérés dans l'annexe» à la recommandation, qui inclut la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971.

Normes faisant référence à la grève

La grève est mentionnée dans la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et dans la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951. Le premier instrument interdit toute forme de travail forcé ou obligatoire «en tant que punition pour avoir participé à une grève» (article 1 *d*). Le second invite à ne pas recourir à la grève pendant les procédures de conciliation ou d'arbitrage (paragraphe 4 et 6) et précise qu'aucune de ses dispositions ne «limite d'une manière quelconque le droit de grève» (paragraphe 7).

II. Synthèse des principes de la commission d'experts

Les normes et les principes concernant la liberté syndicale résultant des conventions et des recommandations de l'OIT, et les principes établis par la commission d'experts à partir de ces instruments⁴ peuvent être résumés de la manière suivante:

Droits syndicaux et libertés civiles

- Les conventions internationales du travail, et notamment celles qui concernent la liberté syndicale, ne peuvent être effectives que dans la mesure où sont aussi véritablement reconnues et protégées les libertés civiles et politiques consacrées par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux en la matière.

Droit des travailleurs et des employeurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier

- Le libre exercice de ce droit syndical comporte: l'absence de toute distinction (race, nationalité, sexe, statut matrimonial, âge, appartenance et activités politiques) en droit et dans la pratique quant aux titulaires du droit d'association; l'absence d'autorisation préalable pour la création des organisations et le libre choix de l'organisation par les intéressés.
- Les garanties de la convention n° 87 devraient s'appliquer à tous les travailleurs et employeurs, sans distinction d'aucune sorte, les seules exceptions prévues par la convention étant les forces armées et la police; les dispositions interdisant le droit syndical à des catégories particulières de travailleurs, par exemple les agents publics, les cadres, les employés de maison ou les travailleurs agricoles sont incompatibles avec les prescriptions expresses de la convention.

Droit de constituer des organisations sans autorisation préalable

- Les formalités requises, telles celles qui visent à assurer la publicité juridique, ne doivent pas être si complexes ou si longues qu'elles donnent en pratique aux autorités un pouvoir discrétionnaire pour refuser la constitution des organisations; un recours judiciaire quant au fond, devant une instance indépendante et impartiale, devrait exister contre toute décision administrative de cet ordre.

Droits des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier

- Le droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix implique notamment le droit de prendre librement les décisions suivantes: choix

⁴ Voir étude d'ensemble de 1994, *Liberté syndicale et négociation collective*.

de la structure et de la composition des organisations; création d'une ou plusieurs organisations pour une entreprise, une profession, une branche d'activité; constitution de fédérations et confédérations. Il découle de ce principe que si la convention n'a pas pour objet de rendre obligatoire le pluralisme syndical, ce dernier doit rester possible dans tous les cas, même si un régime d'unicité a été, à un moment donné, adopté par le mouvement syndical. En conséquence, les régimes d'unicité ou de monopole syndical ne doivent pas être imposés par la loi.

- Sont en outre incompatibles avec l'article 2 de la convention n° 87 les restrictions excessives, en ce qui concerne l'effectif minimal.

Libre fonctionnement des organisations

Droit d'élaborer les statuts et règlements

- Afin que ce droit soit pleinement garanti, deux conditions de base doivent être remplies: premièrement, la législation nationale ne doit prévoir que des exigences de forme en ce qui concerne les statuts syndicaux; deuxièmement, les statuts et règlements ne doivent pas faire l'objet d'une approbation préalable discrétionnaire par les autorités.
- L'existence d'un recours judiciaire en matière d'approbation des statuts n'est pas en soi une garantie suffisante. Les tribunaux devraient être compétents pour réexaminer le fond de l'affaire ainsi que les motifs à l'origine de la décision administrative.

Droit d'élire librement les représentants

- L'autonomie des organisations ne peut être réellement garantie que si leurs membres ont le droit d'élire en toute liberté leurs représentants; les autorités publiques devraient donc s'abstenir de toute intervention de nature à entraver l'exercice de ce droit, que cela concerne le déroulement des élections syndicales, les conditions d'éligibilité ou la destitution des représentants, ou la réélection.
- La réglementation de procédures et modalités d'élection des dirigeants syndicaux relève en priorité des statuts des syndicats; l'idée de base de l'article 3 de la convention n° 87 est de laisser aux travailleurs et aux employeurs le soin de décider des règles à observer pour la gestion de leurs organisations et pour les élections en leur sein.
- L'intervention des autorités dans l'exercice de ce droit ne devrait pas aller au-delà de la promotion de principes démocratiques au sein des organisations syndicales ou d'une garantie d'un déroulement normale de la procédure électorale dans le respect des droits des membres, afin d'éviter tout conflit au sujet des résultats des élections.

Droit des syndicats d'organiser leur gestion

- Le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur gestion en dehors de toute intervention des autorités publiques comprend notamment l'autonomie et l'indépendance financières et la protection des fonds et biens de ces organisations.
- Des problèmes de compatibilité avec la convention n° 87 se posent lorsque la loi fixe la cotisation minimum des adhérents, détermine la proportion des fonds syndicaux qui sera versée aux fédérations ou exige que certaines opérations financières, par exemple

la réception de fonds en provenance de l'étranger, soient approuvées par les pouvoirs publics.

- Des problèmes de compatibilité se posent aussi lorsque les autorités administratives ont, à tout moment, le droit d'inspecter les livres et autres documents des organisations, d'effectuer des recherches et d'exiger des renseignements, si elles sont seules autorisées à opérer un contrôle, ou encore lorsque le contrôle est exercé par la centrale unique nommée désignée par la loi.
- La liberté de gestion reconnue aux organisations ne se limite pas aux opérations strictement financières mais comprend également le droit de disposer pleinement de tous leurs biens mobiliers et immobiliers, ainsi que le droit à l'inviolabilité de leurs locaux, de leur correspondance et de leurs communications.

Droit des organisations d'exercer librement leurs activités et de formuler leur programme d'action

- Ce droit comprend en particulier le droit de tenir des réunions syndicales, le droit des dirigeants syndicaux d'avoir accès aux lieux de travail et de communiquer avec des membres de la direction, certaines activités politiques des organisations, ainsi que le droit de grève⁵ et, plus généralement, toute activité relative à la défense des droits des membres.
- Le droit de grève exercé pacifiquement doit être reconnu de façon générale aux syndicats, fédérations et confédérations du secteur public comme à ceux du secteur privé; ce droit ne peut être refusé, le cas échéant, ou soumis à des restrictions importantes que pour les catégories ou dans les situations suivantes: membres des forces armées et de la police; fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; travailleurs des services essentiels au sens strict du terme (services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne); situations de crise nationale aiguë.
- Lorsque la législation fixe certaines conditions à la licéité de la grève, elles doivent être raisonnables et ne pas être telles qu'elles constituent une limitation importante aux possibilités d'action des organisations.
- Une protection appropriée doit être assurée aux dirigeants syndicaux et aux travailleurs contre les mesures dont ils pourraient faire l'objet (licenciement ou autres sanctions) pour avoir organisé des grèves légitimes et pacifiques ou y avoir participé⁶.

⁵ Pour la commission d'experts le droit de grève, bien qu'il ne soit pas mentionné expressément dans la convention n° 87, découle de son article 3 qui consacre le droit des organisations d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action.

⁶ Pour un panorama complet sur les principes des organes de contrôle sur le droit de grève, voir BIT: B. Gernigon, A. Odero et H. Guido: *Les principes de l'OIT sur le droit de grève*, *Revue internationale du Travail*, vol. 137 (1998), n° 4. Cet article a été aussi reproduit dans une publication séparée.

Droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de constituer des fédérations et des confédérations et de s'affilier à des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs

- Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations de leur choix, qui devraient elles-mêmes jouir des divers droits reconnus aux organisations de base, notamment en ce qui concerne la liberté de fonctionnement, d'activités et de programme d'action.
- La solidarité internationale des travailleurs et des employeurs exige également que leurs fédérations et confédérations nationales puissent se regrouper et agir librement sur le plan international.

Dissolution et suspension des organisations

- Les mesures de suspension ou de dissolution par voie administrative constituent de graves violations aux principes de la liberté syndicale.
- La dissolution et la suspension des organisations syndicales constituent les formes extrêmes d'intervention des autorités dans les activités des organisations et devraient donc être entourées de toutes les garanties nécessaires; celles-ci ne peuvent être assurées que par une procédure judiciaire normale, qui assure les droits de la défense et qui devrait, par ailleurs, avoir un effet suspensif.
- S'agissant de la répartition du patrimoine syndical en cas de dissolution, les biens devraient être affectés aux finalités pour lesquelles ils ont été acquis.

Protection contre la discrimination antisyndicale

- La protection accordée aux travailleurs et aux dirigeants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale constitue un aspect capital du droit syndical, puisque de tels actes peuvent aboutir dans la pratique à une négation des garanties prévues par la convention n° 87.
- L'article 1 de la convention n° 98 garantit aux travailleurs une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale, tant à l'embauche qu'en cours d'emploi, y compris lors de la cessation de la relation d'emploi, et couvre toutes les mesures préjudiciables liées à l'affiliation syndicale ou à la réalisation d'activités syndicales légitimes⁷.
- La protection de la convention est particulièrement importante dans le cas des représentants et dirigeants syndicaux, ceux-ci devant bénéficier de la garantie de ne pas subir de préjudice en raison du mandat syndical qu'ils détiennent.
- L'existence de dispositions législatives générales interdisant les actes de discrimination antisyndicale est insuffisante en l'absence de procédures rapides,

⁷ Par exemple, une législation qui permet, en pratique, à l'employeur de mettre fin à l'emploi d'un travailleur, à condition de payer l'indemnité prévue par la loi pour tous les cas de licenciement injustifié alors que le motif réel est son affiliation ou son activité syndicale, n'est pas satisfaisante au regard de l'article 1 de la convention.

efficaces peu coûteuses et impartiales qui en assurent l'application dans la pratique, assorties de sanctions suffisamment dissuasives.

- La protection contre les actes de discrimination antisyndicale peut être assurée par des moyens divers, adaptés à la législation et la pratique nationales, à condition qu'ils préviennent ou réparent efficacement la discrimination antisyndicale.

Protection adéquate contre les actes d'ingérence

- La législation devrait établir d'une manière expresse des recours rapides, assortis de sanctions efficaces et suffisamment dissuasives contre les actes d'ingérence des employeurs et leurs organisations à l'égard des organisations de travailleurs et vice versa.

III. Application des normes et des principes dans la pratique

L'analyse du contenu des observations de la commission d'experts pour 2000 et 2001 relatives à l'application de la convention n° 87 permet de constater l'existence de commentaires pour 88 pays des 134 qui ont ratifié la convention. Cependant, dans une majeure partie de ces pays, les problèmes observés ne mettent pas en cause gravement les principes de la liberté syndicale. Les questions traitées portent sur les restrictions au droit d'association de certaines catégories de travailleurs (fonctionnaires, marins, travailleurs des zones franches d'exportation, etc.) (40 pays). Un nombre significatif de pays dispose de législations qui prévoient des restrictions sur les catégories de personnes pouvant exercer des fonctions syndicales (distinction entre nationaux et étrangers) (15 pays), des restrictions dans la libre élection de dirigeants syndicaux (12 pays), l'imposition d'un nombre excessif de travailleurs ou d'employeurs pour pouvoir constituer un syndicat ou une association d'employeurs (11 pays) et le déni d'enregistrement des organisations ou l'exigence d'une autorisation préalable (12 pays). Enfin, il y a un nombre moins élevé de commentaires concernant l'imposition par la législation du monopole syndical (huit pays), le déni du droit de constituer des fédérations et confédérations ou la limitation de ses fonctions (sept pays), la dissolution des organisations par voie administrative (quatre pays) et l'interdiction de l'existence de plus d'un syndicat dans une seule entreprise ou secteur (cinq pays). Les commentaires portent en outre sur des restrictions à divers aspects du droit de grève (interdiction aux fonctionnaires autres que les fonctionnaires publics exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, imposition de l'arbitrage obligatoire, interdiction de la grève dans des services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, déni des droits de grève aux fédérations et confédérations, imposition par le gouvernement de services minima sans consultation aux parties).

En ce qui concerne l'application des dispositions de la convention n° 98 sur la protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence, les observations de la commission d'experts pour 2000 et 2001 permettent de constater l'existence de commentaires critiques pour 34 des 148 Etats qui ont ratifié la convention. Les problèmes soulevés concernent surtout des législations qui ne contiennent pas des dispositions interdisant la discrimination antisyndicale (20 pays) ou les actes d'ingérence (12 pays) ou qui accordent une protection insuffisante, en particulier l'absence de procédures (5 pays), ou de sanctions suffisamment dissuasives (12 pays); dans une moindre mesure, les problèmes concernent la lenteur des procédures de réparation et l'exclusion des garanties de la convention à certaines catégories de travailleurs (5 pays).

Chapitre 2

Négociation collective

B. Gernigon, A. Odero et H. Guido

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)		
Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	150	Convention fondamentale.
Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978	39	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 151 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 159.
Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981	32	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 154 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 163.
Recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 91.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)
Dans le domaine de la négociation collective, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.

L'une des principales missions de l'OIT est de promouvoir la négociation collective dans le monde entier. Cette mission lui a été fixée en 1944, dans la Déclaration de Philadelphie qui fait partie de la Constitution de l'OIT et qui reconnaît «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] la reconnaissance effective du droit de négociation collective». Ce principe a été consacré par la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, adoptée cinq ans plus tard, en 1949, et qui a obtenu depuis lors une adhésion quasi universelle en termes de ratifications, ce qui atteste de la force des principes qu'elle énonce dans la majorité des pays.

Plus récemment, en juin 1998, l'OIT a fait un pas de plus en adoptant la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Il est déclaré dans ce texte que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions [fondamentales], ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». Parmi ces principes figurent la reconnaissance effective du droit de négociation collective, de même que la liberté syndicale.

I. Contenu des normes

Définition et objet de la négociation collective

Dans les instruments de l'OIT, la négociation collective se conçoit comme l'activité ou le processus qui a pour but la conclusion d'un accord ou d'une convention collective. Aux fins de la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, paragraphe 2, on entend par convention collective:

Tout accord écrit relatif aux conditions de travail et d'emploi conclu entre, d'une part, un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs et, d'autre part, une ou plusieurs organisations représentatives de travailleurs, ou, en l'absence de telles organisations, les représentants des travailleurs intéressés, dûment élus et mandatés par ces derniers en conformité avec la législation nationale.

Toujours selon la recommandation n° 91, toute convention collective devrait lier ses signataires ainsi que les personnes au nom desquelles la convention est conclue, et les dispositions des contrats de travail individuels contraires à une convention collective devraient être considérées comme nulles et devraient être remplacées d'office par les dispositions correspondantes de la convention collective; toutefois, les dispositions des contrats de travail individuels plus favorables aux travailleurs que celles que prévoit la convention collective devraient être respectées. La recommandation n° 91 a donc établi, en 1951, le principe de force obligatoire des conventions collectives et de leur primauté sur le contrat de travail individuel, à l'exception des dispositions de ce dernier qui sont plus favorables aux travailleurs couverts par la convention collective.

La convention n° 98 ne définit pas la convention collective, mais elle en fixe les caractéristiques fondamentales en son article 4:

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, [...] être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Durant les travaux préparatoires de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, il a été convenu que le mot «négociation» était interprété comme comportant «toute forme de discussion, formelle ou officieuse, destinée à aboutir à un accord» et que ce mot était préférable à celui de «discussion», car celui-ci «n'impliquait pas l'idée de la recherche d'un accord»¹.

La convention (n° 154) sur la négociation collective, adoptée en 1981, délimite encore plus ce concept dans son article 2:

Le terme «négociation collective» s'applique à toutes les négociations qui ont eu lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de: a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs; et/ou

¹ BIT: *Compte rendu des travaux*, 64^e session de la Conférence internationale du Travail (1978), paragr. 64 et 65, p. 25/10, Genève.

c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Parties à la négociation collective, destinataires et contenu

Comme on l'a vu, les instruments de l'OIT n'autorisent la négociation collective avec des représentants des travailleurs intéressés que s'il n'existe pas d'organisations syndicales au niveau concerné (entreprise ou niveau supérieur). Ce principe est exprimé dans le paragraphe 2 déjà cité de la recommandation n° 91 et se trouve confirmé dans la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, qui dispose dans son article 5 que [...] des mesures appropriées devront être prises, [...] pour garantir que «la présence de représentants élus ne pourra servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants». De même, la convention n° 154 dispose, dans son article 3, paragraphe 2, que «des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants [des travailleurs] ne pourra servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées».

La possibilité que des représentants des travailleurs puissent conclure des conventions collectives en l'absence d'une ou de plusieurs organisations représentatives des travailleurs a été prévue dans la recommandation n° 91 «en prenant en considération le cas des pays où les organisations syndicales n'ont pas encore atteint un degré de développement suffisant et afin que les principes posés par la recommandation puissent être appliqués dans ces pays»².

Pour que les syndicats puissent atteindre l'objectif qu'ils se sont fixé de «promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs» en exerçant le droit à la négociation collective, ils doivent être indépendants et pouvoir organiser leurs activités en dehors de toute intervention des autorités publiques de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal (articles 3 et 10 de la convention n° 87). En outre, ils ne doivent pas être placés «sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs» (article 2 de la convention n° 98). La recommandation (n° 163) sur la négociation collective dispose que, «pour autant qu'il est nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs».

La convention n° 151 établit en son article 5 que «les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques» et la recommandation n° 91 rejette toute interprétation du concept de la négociation collective «impliquant la reconnaissance d'une organisation de travailleurs créée, dominée ou financée par des employeurs ou leurs représentants».

Exigence d'un certain niveau de représentativité

Il convient également d'examiner la question de savoir si la faculté de négocier est sujette à un niveau de représentativité déterminé.

La recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, énumère diverses mesures destinées à promouvoir la négociation collective, parmi lesquelles la

² BIT: *Compte rendu des travaux*, 34^e session de la Conférence internationale du Travail (1951), annexe VIII, p. 633, Genève.

reconnaissance des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs sur la base de critères objectifs et préalablement définis.

Droits de négociation préférentiels ou exclusifs

La recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, dispose que dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans la convention (notamment celui de négociation collective), ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.

Travailleurs couverts par la négociation collective

La convention n° 98 (articles 4-6) associe la négociation collective à la conclusion de conventions collectives en vue de régler les conditions d'emploi; elle établit que «la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale» et précise que «la présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics³ («commis à l'administration de l'Etat» précise le texte anglais de la convention).

Matières susceptibles de faire l'objet de la négociation collective

Les conventions n°s 98, 151 et 154 et la recommandation n° 91 axent le contenu de la négociation sur les conditions de travail et d'emploi et sur la régulation des relations entre les employeurs et les travailleurs et entre les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Principe de la négociation libre et volontaire

L'article 4 de la convention n° 98 prévoit expressément le caractère volontaire de la négociation collective qui constitue un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale. Ainsi, la nécessité de promouvoir la négociation collective exclut le recours à la

³ Au sujet de cette catégorie de fonctionnaires, la commission d'experts a signalé qu'elle «ne peut [...] envisager que des catégories importantes de travailleurs qui sont employés par l'Etat puissent être privées des avantages de la convention du seul fait qu'elles sont formellement assimilées à certains fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat. Il convient donc d'établir une distinction: d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat (par exemple, dans certains pays, les fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables, ainsi que leurs auxiliaires), qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention; d'autre part, toutes les autres personnes employées par le gouvernement, les entreprises publiques ou les institutions publiques autonomes qui devraient bénéficier des garanties de la convention.» BIT: *Liberté syndicale et négociation collective. Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Rapport III (partie 4B), 81^e session de la Conférence internationale du Travail (1994), paragr. 200, Genève.*

contrainte: lorsque la Conférence internationale du Travail a élaboré la convention n° 154, il fut entendu qu'aucune mesure de coercition ne devrait être prise à cette fin⁴.

Liberté de décider du niveau de la négociation

A cet égard, la recommandation n° 163 dispose que «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que ce soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie ou aux niveaux régional ou national».

Les normes de l'OIT n'ont pas établi de critères rigides concernant l'articulation des relations entre les conventions collectives aux différents niveaux (qui peuvent comprendre l'économie en général, une branche d'activité ou d'industrie, une entreprise ou un groupe d'entreprises, un établissement ou une fabrique, et qui peuvent avoir, selon les cas, des champs géographiques différents). Le paragraphe 4 de la recommandation n° 163 prévoit que «dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux».

Le principe de la bonne foi

Lors de l'élaboration de la convention n° 154, il a été relevé que la négociation collective ne pouvait fonctionner efficacement que si elle était conduite en toute bonne foi par les deux parties; toutefois, comme la bonne foi ne pouvait être imposée par la loi, «elle pouvait résulter d'efforts volontaires et continus des deux parties»⁵.

Procédures volontaires; organismes destinés à faciliter la négociation

La convention n° 154 encourage le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs. Cela dit, les conventions et recommandations en matière de négociation collective admettent la conciliation et la médiation volontaires ou celles instituées par la législation, ainsi que l'arbitrage volontaire, conformément à ce qui est prévu dans la recommandation n° 92, selon laquelle: «des dispositions devraient être prises pour que la procédure puisse être engagée soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation volontaire». La convention n° 154 établit clairement que ses dispositions «ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement».

⁴ BIT: *Compte rendu des travaux*, 67^e session de la Conférence internationale du travail (1981), p. 22/7, Genève.

⁵ *Ibid.*, p. 22/11.

Interprétation et application des conventions collectives

La recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, établit que les différends résultant de l'interprétation d'une convention collective devraient être soumis à une procédure de règlement appropriée, établie, soit par accord entre les parties, soit par voie législative, suivant la méthode qui correspond aux conditions nationales. Quant au contrôle de l'application des conventions collectives, elle prévoit qu'il devrait être assuré, soit par les organisations d'employeurs et de travailleurs parties aux conventions collectives, soit par les organismes existants ou des organismes constitués à cet effet.

Règlement de conflits

La convention (n° 151) énonce que «le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée, aux conditions nationales par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées». La convention n° 154 sur la négociation collective, qui a une portée générale, dispose que les organes et les procédures de règlement des conflits de travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Sur cette question, la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, applicable à toutes les branches de l'activité économique et au secteur de la fonction publique, établit que «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967».

La recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, encourage les parties intéressées à s'abstenir de grèves et de lock-out tant que ces procédures sont en cours.

Droit d'information

La recommandation n° 163 dispose que «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause». La recommandation ajoute que «les «employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective...». En outre, «les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national».

Cette recommandation préconise aussi des mesures pour que les négociateurs aient la possibilité de recevoir une formation adéquate.

Extension des conventions collectives

La recommandation n° 91 associe à la procédure d'extension les organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives, ainsi que les employeurs et travailleurs concernés par l'extension.

La négociation collective dans l'administration publique

La reconnaissance des droits de négociation collective des organisations de fonctionnaires et des employés de l'Etat est aujourd'hui une réalité dans les pays industrialisés et elle l'est de plus en plus dans les pays en développement. La convention n° 98, adoptée en 1949, exclut de son champ d'application les fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat, mais la convention n° 151, adoptée en 1978, a constitué une importante avancée en faisant obligation aux Etats de promouvoir les procédures de négociation ou toutes autres méthodes permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi. En effet, l'article 7 de la convention n° 151 dispose que «des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions». Conformément à l'article 1 de la même convention, les seules catégories qui peuvent être exclues (outre les forces armées et la police, tout comme dans les conventions antérieures) sont «les agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction et les agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel».

Peu après, en 1981, fut adoptée la convention n° 154 qui encourage la négociation collective tant dans le secteur privé que dans l'administration publique (à l'exception des forces armées et de la police), la seule réserve étant que la législation ou la pratique nationales «peuvent fixer des modalités particulières d'application» de la convention dans l'administration publique. L'Etat Membre qui la ratifie ne peut plus se limiter à la méthode de la consultation. Il doit promouvoir la négociation collective en vue de fixer des conditions de travail et d'emploi, entre autres objectifs. L'extension du champ d'application de la convention n° 154 au secteur de la fonction publique a été facilitée par le fait que, à la différence de la convention n° 98, cet instrument ne prévoit pas de régler les conditions d'emploi au moyen de «conventions collectives» (qui ont valeur de loi dans beaucoup de pays, alors que les «accords collectifs» n'ont pas cette force obligatoire dans certains pays). Une telle disposition aurait empêché que le champ d'application de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, soit étendu au secteur de la fonction publique, compte tenu de l'opposition des Etats qui, tout en étant disposés à reconnaître la négociation collective dans le secteur de la fonction publique, ne sont pas prêts à renoncer au régime statutaire. D'autres manifestations de souplesse peuvent être trouvées dans la convention n° 154 quand elle prône que «la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes» par cette convention ou quand elle stipule que son application peut être assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale et, à défaut, par voie de législation nationale.

II. Synthèse des principes de la commission d'experts

Les normes et les principes concernant le droit de négociation collective résultant des conventions, recommandations et autres instruments pertinents de l'OIT et des principes établis par la commission d'experts⁶ à partir de ces instruments peuvent être résumés de la manière suivante.

- Le droit de négociation collective est un droit fondamental accepté par les Membres de l'OIT du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, qu'ils ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi (Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi).
- L'exercice du droit de négociation collective appartient, d'une part, aux employeurs et à leurs organisations et, d'autre part, aux organisations de travailleurs (syndicats de base, fédérations et confédérations). Ce n'est qu'en l'absence de telles organisations que les représentants des travailleurs intéressés peuvent entreprendre des négociations collectives.
- La reconnaissance du droit de négociation collective a une portée générale tant dans le secteur privé que dans le secteur public et seuls peuvent être exclus de ce droit les forces armées, la police et les fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat (convention n° 98)⁷.
- La négociation collective a pour objet les conditions de travail et d'emploi au sens large et la régulation des relations entre les parties.
- Les accords ou conventions collectifs lient leurs signataires et sont censés pouvoir fixer des conditions de travail plus favorables que les conditions prévues par la loi; les contrats individuels ne doivent pas être privilégiés par rapport aux conventions collectives, sauf pour ce qui concerne des dispositions plus favorables des contrats individuels.
- Pour que l'exercice du droit de négociation collective soit effectif, il faut que les organisations de travailleurs soient indépendantes et ne soient pas placées sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs et que le processus de négociation collective se déroule sans ingérence injustifiée des autorités.
- Le syndicat qui représente la majorité ou un pourcentage élevé de travailleurs d'une unité de négociation peut jouir de droits préférentiels ou exclusifs de négociation, mais, dans le cas où aucun syndicat ne réunirait ces conditions ou bien ne jouirait de tels droits exclusifs, les organisations de travailleurs devraient au minimum pouvoir négocier une convention ou un accord collectif au nom de leurs membres.
- Le principe de la bonne foi dans la négociation collective implique des efforts volontaires et continus des deux parties.

⁶ Voir étude d'ensemble de 1994, *Liberté syndicale et négociation collective*.

⁷ Néanmoins, lorsqu'un Etat ratifie la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, le droit de négociation collective est aussi applicable au secteur de la fonction publique avec la possibilité de fixer des modalités particulières d'application. La convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, permet, dans le secteur de la fonction publique, de choisir entre la négociation collective et d'autres méthodes pour déterminer les conditions d'emploi.

-
- Le caractère volontaire de la négociation collective étant un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale, la négociation collective ne peut être imposée aux parties et les mécanismes destinés à faciliter la négociation doivent avoir en principe un caractère volontaire. Cependant, le niveau des négociations ne doit pas être imposé unilatéralement par la législation ou les autorités, car les négociations doivent pouvoir avoir lieu à quelque niveau que ce soit.
 - La conciliation et la médiation imposées par la législation dans le cadre du processus de négociation collective sont admissibles à condition de s'inscrire dans des délais raisonnables. En revanche, l'arbitrage obligatoire au cas où les parties n'arrivent pas à un accord est en règle générale contraire au principe de la négociation collective volontaire et il est uniquement admissible: 1) dans les services essentiels au sens strict du terme (les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne); 2) à l'égard des fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat; 3) lorsque, après des négociations prolongées et infructueuses, il devient évident que l'on ne sortira pas de l'impasse sans une initiative des autorités; et 4) en cas de crise nationale aiguë. L'arbitrage accepté par les deux parties (volontaire) est toujours légitime.
 - Sont contraires au principe de la négociation collective volontaire les interventions des autorités législatives ou administratives qui ont pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des conventions collectives librement conclues, y compris le contenu des clauses concernant les salaires.
 - Les limitations au contenu des négociations collectives futures, notamment en matière de salaires, imposées par les autorités en vertu de politiques de stabilisation économique ou d'ajustements structurels, rendues nécessaires par des raisons impérieuses de nature économique sont admissibles dans la mesure où de telles limitations sont précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et remplissent les conditions suivantes: s'appliquer à titre exceptionnel, se limiter à l'indispensable, ne pas dépasser une période raisonnable et s'accompagner de garanties destinées à protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs intéressés, et particulièrement ceux qui seront les plus touchés.

III. Application des normes et des principes dans la pratique

Les observations de la commission d'experts relatives à l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, permettent de constater que la grande majorité des Etats qui l'ont ratifiée l'applique de manière satisfaisante, ce qui montre qu'il s'agit d'un droit presque universellement reconnu en droit et en pratique.

A cet égard, dans ses rapports pour 2000 et 2001, la commission d'experts a adressé des observations critiques à un tiers de gouvernements sur les 148 qui ont ratifié la convention n° 98. Les problèmes les plus souvent mentionnés concernent le refus du droit de négociation collective à tous les fonctionnaires ou à certains d'entre eux qui ne travaillent pas dans l'administration de l'Etat (19 pays) et l'imposition aux organisations syndicales de représenter une proportion trop élevée de travailleurs pour être reconnues ou pour pouvoir négocier collectivement (11 pays). Vient ensuite le fait qu'un nombre important de pays subordonnent la négociation collective à la politique économique du gouvernement (huit pays). Enfin, certains pays excluent certaines matières de la négociation collective (six pays), la soumettent à l'arbitrage obligatoire dans certains cas (six pays), limitent la liberté des parties de déterminer le niveau de la négociation collective (trois

pays) ou interdisent la négociation collective à des catégories particulières de travailleurs du secteur privé (deux pays) ou aux fédérations et confédérations syndicales (quatre pays).

Chapitre 3

**Liberté des travailleurs: l'abolition
du travail forcé ou obligatoire**

M. Kern et C. Sottas

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour	(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).	
Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	159	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 35) sur la contrainte indirecte au travail, 1930	–	Cette recommandation est liée à une convention fondamentale et est considérée à jour.
Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957	155	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 36) sur la réglementation du travail forcé, 1930	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 36 et a décidé de proposer le retrait de cette recommandation à la Conférence.

Dans le monde d'aujourd'hui, le travail forcé ou obligatoire est imposé à des fins de production ou de service, et en tant que sanction ou corollaire de punition; il est exigé par l'Etat ou par des personnes ou entités privées, sous couvert de lois et réglementations nationales ou illégalement, ouvertement ou caché du regard public.

En principe, le travail forcé ou obligatoire est presque universellement mis au ban: les deux conventions de l'OIT traitant de l'abolition du travail forcé ou obligatoire sont les plus largement ratifiées: la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, a été ratifiée par 156 Etats et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, a reçu 153 ratifications.

En outre, dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86^e session, en 1998, la CIT:

Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir ... l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ...

Les dispositions fondamentales des deux conventions seront exposées ci-dessous.

I. Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Les principales dispositions de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, seront examinées comme suit: 1) Mesures prévues par les articles 1, paragraphe 1, et 25 de la convention; 2) Définition du travail forcé ou obligatoire (article 2, paragraphe 1); 3) Exceptions du champ d'application de la convention (article 2, paragraphe 2); 4) Statut actuel de l'article 1, paragraphe 2, et des articles 4 à 24 de la convention.

1. Mesures prévues par les articles 1, paragraphe 1, et 25 de la convention

Les Etats qui ratifient la convention sur le travail forcé, 1930, prennent l'engagement fondamental de «supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes,

dans le plus bref délai possible». ¹ Cette obligation de supprimer le recours au travail forcé ou obligatoire, tel que défini dans la convention ², implique pour l'Etat à la fois une obligation de s'abstenir et une obligation d'agir. L'Etat doit s'abstenir d'imposer du travail forcé ou obligatoire et ne pas tolérer son imposition par d'autres, et il doit abroger toutes les lois et tous les textes réglementaires ou administratifs qui prévoient ou tolèrent le recours au travail forcé ou obligatoire, de sorte que tout recours à un tel travail, qu'il soit le fait de personnes privées ou de fonctionnaires publics, s'avère illégal en droit national.

En outre, l'Etat doit assurer que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales» et «que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées» ³.

2. Définition du travail forcé et obligatoire

Aux termes de la convention, le «travail forcé ou obligatoire» désigne «tout 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» ⁴. Avant d'exposer les exceptions formelles retenues dans la convention ⁵, il convient de s'attacher à trois aspects de cette définition afin de mesurer la portée générale de la convention: la notion de «travail ou service», la «menace d'une peine quelconque», et le critère énoncé par les termes «ne s'est pas offert de plein gré» ⁶.

¹ Article 1, paragraphe 1, de la convention.

² Pour la définition du travail forcé ou obligatoire donnée dans la convention ainsi que les exceptions à cette obligation, voir les sections intitulées «Définition du travail forcé et obligatoire» et «Exception du champ d'application de la convention» (partie I, sections 2 et 3, ci-dessous).

³ Article 25 de la convention.

⁴ Article 2, paragraphe 1, de la convention.

⁵ Article 2, paragraphe 2, de la convention — voir la section concernant «Les exceptions du champ d'application de la convention» (partie I, section 3) ci-après.

⁶ Dans le texte de la convention, le critère de ne pas s'être «offert de plein gré» est distinct de celui de «la menace d'une peine quelconque». Pourtant, lorsque le consentement à un travail ou service a été donné déjà «sous la menace d'une peine quelconque», les deux critères se recourent: il ne saurait y avoir libre consentement sous la menace. Mais la distinction entre les deux critères prend tout son sens lorsqu'il y a différence de temps, comme dans le texte de la convention: une personne peut s'être portée volontaire pour une carrière dans les forces armées et, ce faisant, avoir accepté librement et en connaissance de cause un poste dont la désertion sera passible de peine.

Pour effectivement supprimer le recours au travail forcé ou obligatoire et assurer que des sanctions pénales efficaces soient non seulement prévues par la loi, mais encore strictement appliquées, les mesures à prendre doivent tenir compte de la nature des problèmes qui peuvent se poser dans la pratique.

Ainsi, s'agissant de la traite de personnes à des fins d'exploitation, la commission d'experts (CEACR) a cherché à connaître, entre autres, toutes mesures prises pour assurer que les dispositions pénales nationales réprimant l'imposition de travail forcé ou obligatoire, le trafic de personnes et ceux qui exploitent la prostitution d'autrui «soient strictement appliquées à l'égard des personnes responsables d'imposition de travail forcé à l'égard de migrants légaux ou illégaux, notamment dans des ateliers clandestins, dans la prostitution pour des services domestiques, ou encore dans l'agriculture; plus particulièrement toutes mesures nécessaires dans la pratique pour que des procédures judiciaires soient engagées et menées à bonne fin, notamment:

- a) toutes mesures tendant à inciter les victimes à s'adresser aux autorités, comme:
 - i) l'autorisation de rester dans le pays au moins pendant la durée des procédures judiciaires et, éventuellement, de manière permanente;
 - ii) une protection efficace des victimes acceptant de témoigner et de leur famille contre les représailles des exploiters, tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine de la victime, avant, pendant et après toute procédure judiciaire, et au-delà de l'expiration d'une peine d'emprisonnement qui serait éventuellement infligée aux exploiters; et la participation du gouvernement à toute forme de coopération intergouvernementale mise en place à cette fin;
 - iii) des mesures tendant à mettre les victimes et les victimes potentielles de trafic au courant des dispositions visées sous i) et ii), en tenant dûment compte de toutes barrières linguistiques et circonstances d'isolement physique des victimes;
- b) toutes dispositions prises pour renforcer l'investigation active du crime organisé en matière de trafic de personnes, d'exploitation de la prostitution d'autrui et d'exploitation d'ateliers clandestins, et notamment:
 - i) la dotation des organes de la force publique en ressources matérielles et humaines adéquates;
 - ii) la formation spécifique des fonctionnaires de la force publique, notamment dans les secteurs du contrôle de l'immigration, de l'inspection du travail et de la police des mœurs, dans une optique consistant à aborder les problèmes de trafic de personnes selon des modalités propices à l'arrestation des exploiters plutôt que des victimes;
 - iii) la coopération internationale entre organes de la force publique en vue de prévenir et combattre la traite des personnes;
- c) la coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que les organisations non gouvernementales engagées dans la protection des droits de l'homme et dans le combat contre la traite des personnes, pour les questions visées sous... a) et b) ii)*.

* Rapport de la commission d'experts (RCE) 2001, observation générale, convention n° 29.

Travail ou service

En premier lieu, la définition vise le «travail ou service». Or, comme l'a relevé la commission d'experts (CEACR)⁷, l'imposition d'un travail ou service se distingue des cas dans lesquels un enseignement ou une formation doivent être suivis. Le principe de l'enseignement obligatoire est reconnu dans diverses normes internationales en tant que moyen d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation⁸ et il est également prévu dans

⁷ Conférence internationale du Travail, 65^e session, 1979, rapport III (partie 4B), étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 (ci-après: étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé), paragr. 20.

⁸ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 26; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13-14.

plusieurs instruments de l'OIT⁹. Une distinction analogue est faite, dans d'autres normes internationales du travail, entre le travail et la formation professionnelle¹⁰. La commission a également admis qu'un programme de formation professionnelle obligatoire, par analogie avec l'instruction générale obligatoire, et considéré comme un prolongement de celle-ci ne constitue pas du travail ou service obligatoire au sens des conventions sur le travail forcé¹¹. Toutefois, étant donné que la formation professionnelle comprend généralement une certaine quantité de travaux pratiques, la distinction entre formation et emploi n'est pas toujours facile à établir. C'est en considérant les différents éléments qui concourent à l'orientation globale d'un programme donné qu'on peut déterminer s'il relève incontestablement de la formation professionnelle ou s'il comporte, au contraire, l'imposition de travaux ou de services correspondant à la définition du «travail forcé ou obligatoire»¹².

Menace d'une peine quelconque

Pour entrer dans la définition du «travail forcé ou obligatoire» donnée dans la convention de 1930, le travail ou le service doit avoir été exigé «sous la menace d'une peine quelconque». Il a été précisé, lors de l'examen du projet d'instrument par la Conférence, que la peine dont il est question ici ne doit pas revêtir forcément la forme d'une sanction pénale, mais qu'il peut s'agir également de la privation de quelque droit ou avantage¹³. Par exemple, il peut s'agir, pour un prisonnier, du classement à un niveau d'avantages inférieur¹⁴, ou d'une perspective réduite de libération anticipée¹⁵.

Offre de plein gré

En examinant la question de «l'offre de plein gré», les organes de contrôle de l'OIT ont touché un certain nombre d'aspects différents: la forme et l'objet du consentement, les incidences d'une contrainte extérieure ou indirecte, imputable ou non à l'Etat ou à l'employeur, la possibilité pour un mineur (ou ses parents) de donner un consentement valable, et la possibilité de reprendre un consentement qui avait été librement donné.

⁹ Des dispositions concernant la fixation d'un âge de fin de scolarité figurent entre autres dans la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, article 15, paragraphe 2.

¹⁰ Notamment la recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, indique (paragraphe 7 1) et 2) a) que des programmes d'instruction et de formation obligatoires pour jeunes chômeurs sont compatibles avec les conventions sur le travail forcé mais exige le consentement préalable à tout programme comportant une obligation de service (paragraphe 7 1) et 2) b)).

¹¹ Etude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 20, avec indication de sources antérieures.

¹² *Ibid.*

¹³ Conférence internationale du Travail, 14^e session, 1930: *Compte rendu des travaux*, troisième partie, p. 691. CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 21.

¹⁴ CEACR, demande directe 1999, convention n° 29, Royaume-Uni.

¹⁵ RCE 2001, rapport général, paragr. 129; RCE 1995, observation, convention n° 29, France.

Forme et objet du consentement

La convention ne prescrit pas les modalités du consentement au travail, et les organes de contrôle de l'OIT ne se sont attachés au consentement formel (quelles qu'en soient les modalités) que dans les circonstances particulières où le libre arbitre du travailleur ne peut être présumé, et notamment lorsqu'un prisonnier fait un travail qui ne saurait lui être imposé aux termes de la convention¹⁶.

Pour ce qui est de l'objet du consentement, il y a lieu de distinguer entre la recherche d'un emploi et l'acceptation d'une situation concrète: ainsi, lorsque des travailleurs migrants à la recherche d'un emploi ont été amenés par la ruse, des fausses promesses, et la rétention des papiers d'identité ou la force à rester à la disposition d'un employeur, les organes de contrôle de l'OIT ont constaté la violation de la convention¹⁷.

Rôle des contraintes extérieures ou indirectes

En examinant la liberté de «s'offrir de plein gré» pour un travail ou service, il est nécessaire de tenir compte du cadre législatif et pratique qui assure ou limite cette liberté: ainsi, la simple liberté de choisir parmi toutes les catégories de travail ou de service existantes ne suffit pas pour assurer le respect de la convention lorsque la loi nationale prévoit une obligation générale de travailler, c'est-à-dire établit une obligation juridique d'avoir une activité lucrative pour tous les citoyens valides qui ne suivent pas un enseignement. Cela a été jugé incompatible avec les conventions de 1930 et 1957¹⁸.

De même, lorsqu'une main-d'œuvre captive — telle que les personnes appelées au service militaire obligatoire, ou purgeant une peine privative de liberté — se voit offrir un choix limité entre le travail qui peut de toute manière lui être imposé aux termes des exceptions prévues par la convention et un autre travail qui lui est proposé et qui ne rentre pas dans ces exceptions¹⁹, cette liberté de choix toute relative ne suffit pas en soi pour considérer l'acceptation du travail proposé comme librement consentie²⁰.

Une contrainte extérieure ou indirecte portant atteinte à la liberté du travailleur de «s'offrir de plein gré» peut résulter non seulement d'un acte des autorités, tel qu'une loi, mais également de la pratique d'un employeur, telle que la rétention des papiers d'identité

¹⁶ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 97 à 101.

¹⁷ Par exemple, rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner l'observation par la République dominicaine et Haïti de certaines conventions internationales du travail concernant l'emploi de travailleurs haïtiens dans les plantations de canne à sucre de la République dominicaine (BIT, *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LXVI, 1983, série B). Rapport du Comité chargé d'examiner la réclamation présentée par la CLAT en vertu de l'article 24 de la Constitution, alléguant l'inexécution des conventions (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, par le Brésil (BIT, Conseil d'administration, nov. 1995, document GB.264/16/7).

¹⁸ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 45.

¹⁹ Voir les thèmes concernant «Le service militaire obligatoire» et «Le travail pénitentiaire» (partie I, section 3, ci-après).

²⁰ *Ibid.*

d'un travailleur migrant²¹; dans ce dernier cas, la responsabilité de l'Etat est également engagée aux termes de la convention²². Toutefois, toutes les contraintes extérieures ou indirectes existant de fait ne sont pas imputables à l'Etat ou à l'employeur: le besoin de travailler pour gagner sa vie ne l'est pas en soi, en l'absence d'autres éléments pertinents qui sont de leur ressort. Un tel élément serait par exemple une législation aux termes de laquelle les personnes en quête d'asile ne peuvent normalement pas occuper d'emploi, mais ces mêmes personnes peuvent être appelées à accomplir un «travail socialement utile» qu'elles n'ont d'autre choix que d'accepter sous peine de perdre leur droit à l'assistance sociale²³.

Afin de déterminer dans quelle mesure une contrainte purement économique est imputable à l'Etat, les organes de contrôle de l'OIT ont utilisé les critères suivants:

Dans un cas où il existe une situation objective de contrainte économique qui n'a, toutefois, pas été créée par le gouvernement, ce n'est qu'en exploitant cette situation en offrant un taux de rémunération excessivement bas que le gouvernement pourrait se voir, dans une certaine mesure, imputer une situation qu'il n'a pas créée. En outre, il pourrait être tenu responsable d'avoir lui-même organisé ou fomenté la contrainte économique dès lors que le grand nombre de personnes embauchées par le gouvernement à des taux de rémunération excessivement bas et le volume de travail effectué par ces personnes auraient, par un effet de substitution progressive, une incidence sur la situation d'autres personnes, de sorte qu'elles perdent leur emploi normal et tombent à leur tour sous la contrainte économique²⁴.

Possibilité pour un mineur (ou ses parents) de donner un consentement valable

Comme les organes de contrôle de l'OIT l'ont relevé, en ce qui concerne le travail des enfants, la question se pose de savoir si un mineur peut être considéré comme s'étant offert «de son plein gré» pour un travail ou un service et, dans l'affirmative, dans quelles conditions; si le consentement des parents est nécessaire à cet égard et s'il est suffisant, et quelles sont les sanctions en cas de refus²⁵. La plupart des ordres juridiques nationaux, qui prévoient la majorité civile à un âge généralement compris entre 18 et 21 ans, fixent pour la conclusion d'un contrat de travail une limite d'âge inférieure, pouvant correspondre à la fin de la scolarité obligatoire; mais les emplois dangereux pour la santé, la sécurité ou la moralité sont généralement interdits aux personnes de moins de 18 ans, conformément aux

²¹ Voir également la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole additionnel à cette convention visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (document des Nations Unies A/55/383 et Add.1); l'article 3, alinéa b), du Protocole spécifie que «le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens (de contrainte, fraude, tromperie, abus d'autorité, etc.) énoncés à l'alinéa a) a été utilisé».

²² Voir plus haut la section portant sur «Les mesures prévues par les articles 1, paragraphes 1 et 25, de la convention» (partie I, section 1).

²³ RCE 1984, observation, convention n° 29, République fédérale d'Allemagne.

²⁴ BIT, Conseil d'administration, nov. 1997, document GB.270/15/3, paragr. 30.

²⁵ RCE 1996, observation, convention n° 29, Pakistan, paragr. 5; rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (BIT, *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LXXXI, 1988, série B), paragr. 206.

conventions pertinentes de l'OIT²⁶, de sorte que ni elles-mêmes, ni les personnes ayant l'autorité parentale ne peuvent valablement consentir à leur admission à un tel emploi²⁷. Les organes de contrôle de l'OIT ont régulièrement soulevé des cas d'exploitation du travail des enfants au titre de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930²⁸, mais également demandé — et obtenu — que des mineurs engagés dans une carrière militaire puissent revenir sur leur engagement²⁹.

Possibilité de reprendre un consentement qui avait été librement donné

Dès lors qu'une personne adulte s'est «offerte de plein gré» pour un travail ou service, ce dernier ne relève pas de la stricte définition du travail forcé ou obligatoire donnée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention; est-ce que cela signifie que, une fois le consentement librement donné, toutes restrictions à la liberté des travailleurs de quitter leur emploi échappent à la convention? Les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que, bien que, dans ces cas, l'emploi soit à l'origine le résultat d'un accord conclu librement, le travailleur ne saurait aliéner son droit au libre choix de son travail. En conséquence, les dispositions légales empêchant un travailleur engagé pour une durée indéterminée (ou pour une très longue durée) de mettre fin à son emploi moyennant un préavis raisonnable ont pour effet de transformer une relation contractuelle fondée sur la volonté des parties en un service imposé par la loi et sont incompatibles avec les conventions concernant le travail forcé. Il en est de même lorsque le travailleur est tenu de servir au-delà de l'échéance d'un contrat de durée déterminée³⁰.

Les organes de contrôle de l'OIT ont ainsi soulevé le cas des restrictions à la liberté de quitter l'emploi moyennant un préavis raisonnable qui ont été imposées dans différents pays notamment aux militaires de carrière³¹, à toutes les personnes au service du

²⁶ Par exemple, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, article 3, paragraphe 1, et convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, articles 1, 2 et 3 *d*).

²⁷ De même, aux termes de l'article 3, alinéa c), du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, déjà cité plus haut dans la note de bas de page 21, «le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une «traite des personnes» même s'ils ne font appel à aucun des moyens [de contrainte, etc.] énoncés à l'alinéa a) du présent article»; l'alinéa d) spécifie que «le terme «enfant» désigne toute personne âgée de moins de 18 ans».

²⁸ Par exemple, RCE 2001, observations, convention n° 29, Haïti, Inde, Indonésie, Sri Lanka, Thaïlande.

²⁹ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 71, et RCE 1982, observation, convention n° 29, Belgique.

³⁰ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 68. La CEACR relève encore à titre d'illustration de ce même principe que la convention supplémentaire de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage vise à son article 1 *a*), entre autres, l'état ou la condition résultant du fait qu'une personne s'est engagée (en garantie d'une dette) à fournir ses services personnels si la durée de ces services n'est pas limitée (ni leur caractère défini).

³¹ (En temps de paix). Toutefois, les engagements éventuels de servir un certain nombre d'années en échange d'une formation supérieure reçue, par exemple en tant que médecin ou pilote, demandent une approche différenciée, qui tient compte d'éléments tels que la proportionnalité des obligations, la possibilité de rembourser le coût des études, les sanctions applicables, etc. — voir CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur le travail forcé, paragr. 72 et 60.

3. Exceptions du champ d'application de la convention (article 2, paragraphe 2)

Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la convention, certaines formes de service obligatoire qui auraient été autrement couvertes par la définition générale du «travail forcé ou obligatoire» s'en trouvent exclues «aux fins de la présente convention»:

- a) tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire;
- b) tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même;
- c) tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées;
- d) tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population;
- e) les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs aient le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux.

Les conditions fixées par ces dispositions qui définissent la portée des exceptions seront examinées ci-après.

Service militaire obligatoire

La convention n° 29 exempte de son champ d'application le service militaire obligatoire, pour autant qu'il est «affecté à des travaux d'un caractère purement militaire³⁵». Cette condition du «caractère purement militaire», adoptée spécifiquement

³² Par exemple, RCE 2000, observation, convention n° 29; Pakistan; RCE 1999, observation, convention n° 29, Bangladesh.

³³ RCE 2001, observation, convention n° 29, Iraq.

³⁴ Législation abrogée en 1998 — RCE 1999, observation, convention n° 29, Pays-Bas.

³⁵ Article 2, paragraphe 2 a).

pour écarter la mobilisation de conscrits pour les travaux publics³⁶, trouve son corollaire dans l'article 1 *b*) de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, qui interdit le recours au travail forcé ou obligatoire «en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique»³⁷.

Il existe toutefois des circonstances spécifiques dans lesquelles une activité non-militaire accomplie dans le cadre du service militaire obligatoire ou en lieu et place de celui-ci échappe au champ d'application de la convention sur le travail forcé³⁸. En premier lieu, les conscrits, comme tous autres citoyens, peuvent être appelés au travail nécessaire pour faire face aux cas de force majeure tels que définis par la convention³⁹. D'autre part, les conscrits accomplissant leur service dans des unités telles que le génie peuvent, par exemple, être appelés à participer à la construction de ponts et chaussées, dans le cadre de leur entraînement militaire.

Enfin, la convention ne mentionne pas la question des objecteurs de conscience, mais les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que leur exemption du service militaire obligatoire, assortie d'une obligation d'accomplir un service de remplacement, constitue un privilège accordé individuellement, au nom de la liberté de conscience, à la demande de l'intéressé. Mais, de manière plus générale, l'existence d'une possibilité de choix entre le service militaire proprement dit et un travail non militaire ne suffit pas en soi pour écarter l'application de la convention lorsque le choix entre différentes formes de service s'opère dans le cadre et sur la base d'une obligation de service. Il convient donc de tenir compte, entre autres, du nombre de personnes concernées ainsi que des conditions dans lesquelles elles effectuent leur choix pour déterminer s'il s'agit d'un privilège accordé à des individus sur leur demande ou si, au contraire, le service national devient un moyen de poursuivre le développement économique et social sur la base d'un travail obligatoire⁴⁰.

Obligations civiques normales

«Tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même» est exempté du champ d'application de la convention⁴¹.

³⁶ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 24, avec références aux travaux préparatoires de la convention n° 29.

³⁷ Voir dans la partie II sur la convention n° 105, la section consacrée aux «Dispositions de fond» (partie II, section 1), et le thème du «Développement économique». La CIT a réaffirmé ce principe lors de la discussion du projet de la recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, jugeant incompatible avec les conventions sur le travail forcé une proposition qui aurait permis de contraindre des jeunes gens à participer à des programmes spéciaux d'emploi tendant au développement national, lorsque ces programmes sont organisés dans le cadre du service militaire obligatoire ou en lieu et place de celui-ci. Voir CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 25, avec références aux travaux préparatoires de la recommandation n° 136.

³⁸ Voir CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 26 à 32.

³⁹ Article 2, paragraphe 2 *d*), de la convention. Voir plus loin la section «cas de force majeure».

⁴⁰ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 31.

⁴¹ Article 2, paragraphe 2 *b*), de la convention.

Des exemples sont la participation obligatoire à un jury, et le devoir d'assister une personne en danger⁴². D'autres «obligations civiques normales» sont spécifiquement mentionnées et circonscrites dans la convention: le service militaire obligatoire, dans les conditions exposées plus haut⁴³, ainsi que le secours dans les cas de force majeure⁴⁴ et les «menus travaux du village»⁴⁵. Les organes de contrôle de l'OIT ont relevé que la référence générale aux «obligations civiques normales» doit être interprétée à la lumière des autres dispositions de la convention et ne saurait être invoquée pour justifier le recours à des formes de service obligatoire qui sont contraires aux conditions spécifiques énoncées dans ces autres dispositions⁴⁶.

Travail pénitentiaire

La convention exempte de son champ d'application «tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées»⁴⁷. Le travail pénitentiaire obligatoire n'est donc exclu du champ d'application de la convention que sous réserve d'un certain nombre de conditions, relatives, d'une part, aux fondements de l'obligation au travail, et, d'autre part, aux conditions d'utilisation de la main-d'œuvre pénale.

Fondements de l'obligation au travail

Conséquence d'une condamnation

La convention exige que les prisonniers ne puissent être astreints au travail qu'en conséquence d'une condamnation. C'est dire que les personnes qui sont détenues, mais qui n'ont pas été condamnées — telles que les prévenus, qui attendent de passer en jugement, ou les personnes détenues sans jugement —, ne devraient pas être obligées au travail. Il résulte également de l'utilisation du terme «condamnation» que l'intéressé doit avoir été reconnu coupable d'un délit. En l'absence d'une décision reconnaissant cette culpabilité, il ne devrait pas être imposé de travail obligatoire, même en vertu d'une décision judiciaire⁴⁸.

Condamnation par décision judiciaire

Aux termes de la convention, le travail ne doit être exigé qu'à la suite d'une condamnation prononcée «par une décision judiciaire». Le travail obligatoire imposé par

⁴² CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 34.

⁴³ Voir ci-dessus la section consacrée au «Service militaire obligatoire» (partie I, section 3).

⁴⁴ Article 2, paragraphe 2 *d*) — voir plus loin la section consacrée au «Cas de force majeure» (partie I, section 3).

⁴⁵ Article 2, paragraphe 2 *e*) — voir plus loin la section consacrée au «Menus travaux de village» (partie I, section 3).

⁴⁶ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 34.

⁴⁷ Article 2, paragraphe 2 *c*), de la convention.

⁴⁸ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 90.

des autorités administratives ou par d'autres organismes non judiciaires n'est donc pas compatible avec la convention. Cette disposition vise à ne permettre l'imposition du travail pénitentiaire que sous réserve de l'observation des garanties prescrites par les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations, tels que la présomption d'innocence, l'égalité devant la loi, la régularité et l'impartialité de la procédure, l'indépendance et l'impartialité des tribunaux, les garanties nécessaires à la défense, la définition précise du délit et la non-rétroactivité de la loi pénale ⁴⁹.

Conditions d'utilisation du travail pénitentiaire obligatoire

Aux termes de la convention, le travail pénitentiaire obligatoire doit être «exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques», et le prisonnier ne doit pas être «concedé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées» ⁵⁰. Les deux conditions s'appliquent de manière cumulative et indépendante; le fait que le prisonnier demeure constamment sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques ne dispense pas en soi le gouvernement de respecter la seconde condition, à savoir que la personne ne soit pas concedée ou mise à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées ⁵¹.

Surveillance et contrôle des autorités publiques

Si le contrôle et la surveillance se limitent à une inspection périodique des établissements, cela ne saurait suffire à satisfaire l'exigence de surveillance et de contrôle

Signification des termes «concedé ou mis à la disposition de»

Concession. La description des systèmes de l'affermage, de l'entreprise générale et de l'entreprise spéciale, contenue dans le Mémoire du Bureau international du Travail de 1931 «sur les problèmes de l'administration pénale relevant de sa compétence, c'est-à-dire ceux qui concernent le travail pénitentiaire» ⁵², donne le sens ordinaire du terme «concedé à», tel qu'on l'entendait à l'époque de l'adoption de la convention:

- a) *L'affermage (Lease System).* L'affermage a pour base un contrat entre l'Etat et un entrepreneur, en vertu duquel les prisonniers sont loués à ce dernier. L'affermataire (*lessee*) se charge du logement, de la nourriture, de l'habillement et de la surveillance du détenu. Il doit, en outre, payer une somme forfaitaire pour chaque prisonnier. Il acquiert en revanche le droit d'utiliser le travail du prisonnier pendant la durée du contrat. Dans ses applications modernes, le système de l'affermage est soumis à un contrôle constant par des employés de l'Etat.
- b) *L'entreprise générale.* Dans ce système, tous les prisonniers sont confiés à un seul entrepreneur, mais, contrairement à ce qui se passe dans l'affermage, c'est l'Etat qui fournit les bâtiments et installations pour leur logement et qui organise leur

⁴⁹ *Ibid.*, paragr. 94.

⁵⁰ En adoptant cette disposition, la Conférence a expressément rejeté un amendement qui aurait permis de conceder de la main-d'œuvre pénitentiaire à des entreprises privées chargées de l'exécution de travaux publics.

⁵¹ RCE 2001, rapport général, paragr. 86 et 119.

⁵² Les parties essentielles du Mémoire ont été publiées sous le titre «Le travail pénitentiaire» dans la *Revue internationale du Travail*, vol. XXV, n^{os} 3 et 4 (mars et avril 1932), pp. 325-348 et 526-553.

surveillance. Il nomme et rémunère à cet effet des employés spéciaux. L'entrepreneur doit se charger de la nourriture des prisonniers, fournir la matière première et les instruments de travail et verser à l'Etat une indemnité forfaitaire. Comme contre-prestation, l'Etat met le travail du prisonnier à la disposition de l'entrepreneur.

- c) *L'entreprise spéciale.* Ici, comme dans l'entreprise générale, l'Etat fournit les bâtiments et les installations nécessaires au logement des prisonniers, mais il garde entièrement la charge de l'administration des établissements pénitentiaires. Des prisonniers, individuellement ou par groupes, sont attribués à l'entrepreneur. Le choix de ces prisonniers est effectué dans chaque cas par l'administration de la prison. De son côté, l'entrepreneur fournit la matière première et les instruments de travail et assume la direction des travaux par l'intermédiaire de ses employés, qui sont admis à pénétrer dans la prison à cet effet. Il doit aussi payer pour le travail des prisonniers un salaire journalier ou un salaire aux pièces. Le produit du travail lui appartient⁵³.

Mise à disposition. Des arrangements en vertu desquels l'entreprise privée ne paie pas les autorités publiques en tant que fournisseurs des prestations des prisonniers, mais reçoit au contraire des subsides de l'Etat pour la gestion d'une prison privée, diffèrent de ce qui serait normalement considéré comme des accords de concession (ou d'affermage). Cependant, la situation d'une personne placée par l'Etat avec l'obligation de travailler dans une prison gérée par un entrepreneur privé n'est pas affectée par la question de savoir si cet entrepreneur rémunère l'Etat ou si c'est l'Etat qui subsidie l'entrepreneur. Aux fins de la convention, dans le premier cas, le prisonnier est «concedé à» l'entrepreneur privé, dans le second il ou elle est «mis(e) à la disposition de» celui-ci⁵⁴.

Rôle du profit ou bénéfice privé. La question du sens du flux de paiements entre l'Etat et les entrepreneurs privés mène à celle du profit ou bénéfice. Rien ne suggère que l'absence d'un bénéfice comptable soustrairait un opérateur privé à l'application des dispositions de la convention interdisant que la personne soit «concedé[e] ou mis[e] à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées»⁵⁵.

Conditions pour un emploi privé de prisonniers

Le travail pénitentiaire obligatoire n'est exempté du champ d'application de la convention qu'à la condition que la main-d'œuvre ne soit pas concédée ou mise à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées⁵⁶. Dans certains pays, toutefois, on accorde à certains prisonniers la possibilité d'accepter volontairement,

⁵³ RCE 2001, rapport général, paragr. 96 et 122. La CEACR note encore aux paragraphes 97 et 98 que, dans son Mémoire de 1931, le Bureau indique que «Si malgré tous ses défauts, le système de l'affermage n'a pas encore complètement disparu, c'est d'abord parce qu'il apporte à l'Etat d'importants avantages financiers», et que le système de l'entreprise générale «n'offre plus guère qu'un intérêt historique. Par contre, l'entreprise spéciale est un système encore très employé.»

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 123.

⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 124 à 127. La CEACR note, entre autres, dans les travaux préparatoires, que l'amendement par lequel les mots «ou mis à la disposition de» ont été introduits à l'alinéa c), sur proposition du groupe des travailleurs visant à renforcer cet alinéa, a également ajouté les mots «compagnies ou des personnes morales» («*companies or other entities*» dans la version anglaise). Le mot «privées» a par la suite été inséré à la suite de «personnes morales» (en anglais, les mots «*other entities*» ont été remplacés par «*associations*») et le terme «personnes morales privées» couvrirait également les associations à but non lucratif.

⁵⁶ Voir la section ci-dessus, consacrée aux «Conditions pour un emploi privé de prisonniers» (partie I, section 3).

surtout pendant la période qui précède leur libération, un emploi au service d'un employeur privé, sous réserve de certaines garanties quant au paiement d'un salaire normal et à la couverture de sécurité sociale, au consentement des syndicats, etc.⁵⁷. La question se pose donc de savoir si, étant détenus, les prisonniers peuvent se trouver dans une situation de travail réellement volontaire, pour laquelle ils se sont offerts de plein gré et sans la menace d'une peine quelconque, y compris la perte d'un droit ou avantage⁵⁸, de sorte que le travail ne relève pas de la définition du travail forcé ou obligatoire donnée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention. Si tel est le cas, les conditions fixées à l'article 2, paragraphe 2 c), pour le travail pénitentiaire obligatoire deviennent inapplicables, et l'emploi privé de prisonniers possible.

En premier lieu, l'emploi privé de la main-d'œuvre pénitentiaire doit dépendre du consentement formel de chaque prisonnier concerné⁵⁹. Mais l'exigence d'un tel consentement formel n'est pas en elle-même suffisante pour écarter la possibilité que le consentement soit donné sous la menace de la perte d'un droit ou avantage, voire de l'affectation à un travail obligatoire qui peut être imposé légalement⁶⁰. La main-d'œuvre pénale est une main-d'œuvre captive dans le plein sens du terme, c'est-à-dire qu'elle n'a, en droit et en pratique, pas d'autre accès à un emploi que dans les conditions fixées unilatéralement par l'administration pénitentiaire. En conséquence, il semble difficile, voire impossible, notamment dans un contexte carcéral, de reconstituer les conditions d'une relation de travail libre en l'absence d'un contrat de travail et en dehors du champ d'application du droit du travail⁶¹.

Les conditions proches d'une relation de travail libre constituent l'indicateur le plus fiable du caractère volontaire du travail. Ces conditions ne doivent pas nécessairement reproduire toutes celles qui s'appliquent sur un marché libre, mais en matière de salaires, de sécurité sociale, de sécurité et de santé au travail et d'inspection du travail, les conditions dans lesquelles est fourni le travail pénitentiaire ne devraient pas être hors de proportion avec celles prévalant sur le marché libre du travail, au point qu'elles puissent être qualifiées comme relevant de l'exploitation. Ces facteurs, ainsi que les circonstances dans lesquelles le consentement formel a été donné, devront être évalués en vue de déterminer si la convention est respectée lorsque des opérateurs privés interviennent dans le cadre du travail pénitentiaire⁶².

Cas de force majeure

La convention exempte de son champ d'application «tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et

⁵⁷ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 97.

⁵⁸ Voir plus haut les sections consacrées aux «Menace d'une peine quelconque» et «Offre de plein gré» (partie I, section 2), et RCE 2001, rapport général, paragr. 128 et suiv.

⁵⁹ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 97 et suiv.; ci-dessus section sur «Forme et objet d'un consentement» (partie I, section 2).

⁶⁰ RCE 2001, rapport général, paragr. 129 et 130, et ci-dessus les sections consacrées à «La menace d'une peine quelconque» et «L'offre de plein gré» (partie I, section 2).

⁶¹ RCE 2001, rapport général, paragr. 130.

⁶² *Ibid.*, paragr. 143.

épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population»⁶³.

Comme l'indiquent les exemples énumérés dans la convention, la notion de force majeure implique un événement soudain et imprévu qui appelle une intervention immédiate. Pour respecter les limites de l'exception prévues dans la convention, le pouvoir de mobiliser de la main-d'œuvre devrait être restreint aux véritables cas de force majeure. En outre, l'importance du service imposé ainsi que les fins pour lesquelles il est utilisé devraient être limitées strictement en fonction des exigences de la situation. De même que l'article 2, paragraphe 2 a), de la convention n'exempte de son champ d'application le «travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire» que pour «des travaux d'un caractère purement militaire»⁶⁴, l'article 2, paragraphe 2 d), concernant les cas de force majeure, ne constitue pas une permission générale d'imposer — à l'occasion d'une guerre, d'un incendie ou d'un tremblement de terre — toute sorte de service obligatoire, mais ne peut être invoqué que pour un service strictement indispensable afin de faire face à un danger imminent pour la population⁶⁵.

Menus travaux de village

Sont également exemptés du champ d'application de la convention «les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs ait le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux»⁶⁶.

Les organes de contrôle de l'OIT⁶⁷ ont attiré l'attention sur les critères qui déterminent les limites de cette exception et servent à la distinguer d'autres formes de services obligatoires qui, aux termes de la convention, devraient être abolies (comme le travail forcé pour des travaux publics d'intérêt général ou local). Ces critères sont les suivants:

- il doit s'agir de «menus travaux», c'est-à-dire essentiellement des travaux d'entretien et, exceptionnellement, des travaux relatifs à la construction de certains bâtiments

⁶³ Article 2, paragraphe 2 d).

⁶⁴ Voir ci-dessus section portant sur «Le service militaire obligatoire» (partie I, section 3).

⁶⁵ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 36, et RCE 1997, observation, convention n° 29, Japon.

⁶⁶ Article 2, paragraphe 2 e).

⁶⁷ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 37, et rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (BIT, *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LXXXI, 1998, série B), paragr. 213.

destinés à améliorer les conditions sociales de la population du village elle-même (petites écoles, salles de consultations et de soins médicaux, etc.)⁶⁸;

- il doit s'agir de «travaux de village» effectués «dans l'intérêt direct de la collectivité» et non pas de travaux destinés à une communauté plus large;
- la population «elle-même», c'est-à-dire celle qui doit effectuer les travaux, ou ses représentants «directs» (c'est-à-dire, par exemple, le conseil du village) doivent avoir «le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux».

Statut actuel de l'article 1, paragraphe 2, et des articles 4 et suivants de la convention

Les Etats qui ratifient la convention sont obligés «de supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes⁶⁹ dans le plus bref délai possible»⁷⁰; toutefois, la convention, telle qu'adoptée en 1930, prévoit que «En vue de cette suppression totale, le travail forcé obligatoire pourra être employé, pendant la période transitoire, uniquement pour des fins publiques et à titre exceptionnel, dans les conditions et avec les garanties stipulées par les articles qui suivent⁷¹.»

Cependant, puisque la convention, adoptée en 1930, demande la suppression du travail forcé dans le plus bref délai possible, invoquer aujourd'hui qu'une certaine forme de travail forcé ou obligatoire est conforme à l'une des exigences de cet ensemble de dispositions revient à méconnaître la fonction transitoire de ces dispositions et n'est conforme ni à l'esprit de la convention ni au statut de l'abolition du travail forcé et obligatoire en droit international général, en tant que norme impérative à laquelle aucune dérogation n'est admise⁷². En conséquence, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que le recours à une forme de travail forcé ou obligatoire relevant, aux termes de l'article 2, du champ d'application de la convention ne saurait être justifié en invoquant le

⁶⁸ Etant donné que même les travaux publics d'intérêt général relevant de la définition du travail forcé mais tolérés pendant une période transitoire (voir la section consacrée au «Statut actuel de l'article 1, paragraphe 3, et des articles 4 et suivants de la convention (partie I, section 4, ci-dessous) étaient non seulement strictement réglementés, mais encore limités à un maximum de 60 jours par an (article 12 de la convention), le caractère mineur des «menus travaux» totalement exemptés de la définition même du travail forcé se reflétera dans une durée d'un ordre de grandeur incomparablement plus petit.

⁶⁹ Autres que celles spécifiquement exclues du champ d'application de la convention (voir ci-dessus la section 3 de la partie I, consacrée aux «Exceptions du champ d'application de la convention (article 2, paragraphe 2)».

⁷⁰ Article 1, paragraphe 1.

⁷¹ Article 2, paragraphe 2.

⁷² Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (BIT, *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LXXXI, 1998 (série B), paragr. 218, et RCE 1998, observation, convention n° 29, Bangladesh; RCE 2000, observation, convention n° 29, Myanmar.

respect des articles 1, paragraphe 2, et 4 à 24, bien que les interdictions absolues figurant dans ces dispositions lient toujours les États ayant ratifié la convention⁷³.

II. Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

1. Dispositions de fond

Aux termes de l'article 2 de la convention,

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à prendre des mesures efficaces en vue de l'abolition immédiate et complète du travail forcé ou obligatoire tel qu'il est décrit à l'article 1 de la présente convention.

Selon l'article 1,

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme:

- a) en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi;
- b) en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique;
- c) en tant que mesure de discipline du travail;
- d) en tant que punition pour avoir participé à des grèves;
- e) en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Avant d'aborder les circonstances spécifiques auxquelles se réfèrent les cinq cas énumérés sous l'article 1 *a)* à *e)* de la convention⁷⁴, il convient d'examiner sur un plan général la portée de la convention n° 105 par rapport à la convention n° 29, et, dans ce contexte, la définition du travail forcé ou obligatoire et l'incidence des exceptions à la convention n° 29, notamment pour ce qui est du travail pénitentiaire obligatoire.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Voir plus loin la section consacrée aux «Circonstances visées par la convention» (partie II, section 3).

2. Portée de la convention n° 105 par rapport à la convention n° 29 et au travail pénitentiaire obligatoire

La convention n° 105 ne constitue pas une révision de la convention n° 29 mais était destinée à compléter l'instrument antérieur⁷⁵. En l'absence d'une définition du «travail forcé ou obligatoire» dans la convention n° 105, la définition contenue dans la convention antérieure a été considérée valable d'une manière générale⁷⁶, à savoir «tout 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»⁷⁷.

Toutefois, si la convention n° 29 prévoit l'abolition générale du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes — sous réserve des exceptions figurant à son article 2, paragraphe 2⁷⁸ —, la convention n° 105 ne requiert l'abolition du travail forcé ou obligatoire — sous quelque forme que ce soit — que dans les cinq cas énumérés à l'article 1 de cette convention⁷⁹. De portée ainsi limitée par rapport à la portée générale de l'instrument antérieur, la convention n° 105 ne couvre donc du terrain nouveau que du fait que les exceptions figurant à l'article 2, paragraphe 2, de la convention n° 29 «aux fins de la présente convention», et notamment l'exclusion du travail pénitentiaire⁸⁰, ne s'appliquent pas automatiquement à la convention ultérieure destinée à compléter la convention de 1930⁸¹.

La convention n° 105 ne s'oppose pas à ce que du travail forcé ou obligatoire soit exigé d'un délinquant de droit commun reconnu coupable, par exemple, de vol, d'enlèvement, d'attentat à la bombe ou d'autres actes de violence ou encore d'une action ou omission mettant en danger la vie ou la santé d'autrui; en effet, bien qu'il soit astreint au travail sous la menace d'une peine et contre son gré, ce travail ne lui est pas imposé pour un des motifs énumérés dans la convention. Ainsi, le travail imposé à des personnes comme conséquence d'une condamnation judiciaire n'aura, dans la plupart des cas, aucun rapport avec l'application de la convention sur l'abolition du travail forcé. Par contre, si

⁷⁵ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 9 et 104.

⁷⁶ *Ibid.*, paragr. 39.

⁷⁷ Convention n° 29, article 2, paragraphe 1 — voir plus haut la section sur la «Définition du travail forcé et obligatoire» (partie I, section 2).

⁷⁸ Voir plus haut les sections consacrées aux «Mesures prévues par l'article 1, paragraphes 1, et l'article 25 de la convention» et aux «Exceptions du champ d'application de la convention (article 2, paragraphe 2)» (partie I, sections 1 et 3).

⁷⁹ Voir la section 1 de la partie II ci-dessus sur les «Dispositions de fond».

⁸⁰ Voir la section concernant le «Travail pénitentiaire» (partie I, section 3).

⁸¹ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 104. La CEACR rappelle à ce sujet que la convention a été adoptée à la suite de l'enquête du Comité spécial du travail forcé ONU-BIT qui, se référant au travail forcé appliqué à titre de coercition politique ou de sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques, avait cité notamment des cas de travail imposé en vertu d'une législation pénale et à la suite d'une condamnation judiciaire. Aussi, le Conseil d'administration du BIT, en décidant d'inscrire la question du travail forcé à l'ordre du jour de la Conférence, a estimé que tout nouvel instrument adopté par la Conférence devrait traiter des pratiques qui sont expressément exclues du champ d'application de la convention de 1930 (*ibid.*, note de bas de page, avec références aux travaux préparatoires).

une personne est, de quelque manière que ce soit, astreinte au travail parce qu'elle a ou exprime certaines opinions politiques ou parce qu'elle a manqué à la discipline du travail ou participé à une grève⁸², cela relève de la convention qui n'admet le travail forcé ou obligatoire «sous aucune forme» en tant que sanction, mesure de coercition, d'éducation ou de discipline ou punition à l'égard des personnes visées à l'article 1 a), c) et d)⁸³.

A ce propos, les organes de contrôle ont noté que, si dans le cas des délinquants de droit commun le travail pénitentiaire est destiné à la rééducation et à la réinsertion sociale, ce même besoin n'existe pas quand il s'agit de personnes condamnées pour leurs opinions ou pour avoir pris part à une grève. En outre, dans le cas des personnes condamnées pour avoir exprimé certaines opinions politiques, une intention de les réformer ou de les éduquer par le travail serait explicitement couverte par les termes de la convention, qui s'applique notamment à toute forme de travail obligatoire en tant que mesure d'éducation politique⁸⁴.

Pour ces diverses raisons, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que le travail obligatoire sous toutes ses formes, y compris le travail pénitentiaire obligatoire, relève de la convention n° 105 quand il est infligé dans l'un des cas spécifiés par cette convention.

La conformité des législations pénales avec la convention peut dès lors être assurée à différents niveaux: au niveau des droits et libertés civiques et sociaux, lorsque notamment l'activité et l'expression d'opinions politiques, la manifestation d'opposition idéologique, les infractions à la discipline du travail et la participation à des grèves échappent à la répression pénale; au niveau des peines pouvant être imposées, lorsqu'il s'agit uniquement d'amendes ou d'autres sanctions ne comportant pas d'obligation au travail; et, en dernier lieu, au niveau du régime pénitentiaire: dans un certain nombre de pays, la loi reconnaît traditionnellement aux prisonniers condamnés pour certains délits politiques un statut spécial, comparable à celui des prévenus, qui les libère du travail pénitentiaire imposé aux criminels de droit commun, tout en leur accordant la possibilité d'avoir une activité à leur demande.

⁸² La portée de la convention en ce qui concerne certaines restrictions inhérentes notamment à la liberté d'opinion et au droit de grève sera examinée dans les sections consacrées à la «Coercition politique» et à la «Discipline du travail», en dessous (partie II, section 3).

⁸³ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 105 et 106.

⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 108. Il avait déjà été relevé dans les travaux préparatoires de la convention que dans la plupart des pays on considère comme normal que les personnes condamnées pour certaines catégories de délits soient obligées de travailler pendant qu'elles purgent leur peine, qu'un tel travail a un but éducatif et est utile pour le moral des prisonniers et qu'il peut sembler raisonnable d'autoriser ce type de travail forcé et inopportun de chercher à l'interdire d'une manière quelconque. Cependant, il avait été indiqué dans le rapport préparatoire soumis à la Conférence que cette même forme de travail forcé peut conduire à des abus, notamment du fait qu'elle risque d'être imposée à des personnes condamnées pour avoir certaines convictions politiques ou autres. L'instrument proposé devait prévenir ce danger (CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 107, avec références aux travaux préparatoires).

3. Circonstances visées par la convention

Coercition politique (article 1 a) de la convention)

La convention interdit le recours au travail forcé ou obligatoire en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi. La gamme des activités qui doivent être à l'abri d'une sanction comportant du travail forcé ou obligatoire comprend ainsi la liberté d'exprimer des opinions politiques ou idéologiques oralement, par la presse ou d'autres moyens de communication, de même que l'exercice de divers autres droits généralement reconnus, tels que les droits d'association et de réunion, par lesquels les citoyens cherchent à faire connaître et accepter leurs vues et adopter des politiques et lois qui les reflètent, et qui est susceptible d'être affecté par des mesures de coercition politique. Les peines comportant du travail obligatoire relèvent de la convention lorsqu'elles sanctionnent l'interdiction d'exprimer des opinions ou de manifester une opposition au système politique, social ou économique établi, que cette interdiction soit imposée directement par la loi ou au moyen d'une décision discrétionnaire de l'administration⁸⁵.

Toutefois, certaines limitations aux droits et libertés en cause peuvent être établies par la loi «en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique»⁸⁶. Ainsi, la convention n'interdit ni la punition par des peines comportant du travail obligatoire des personnes qui recourent à la violence, incitent à la violence ou s'engagent dans des actes préparatoires à la violence, ni l'imposition judiciaire de certaines incapacités aux personnes convaincues de délits de cette nature⁸⁷.

En plus des limites applicables dans des circonstances normales, la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux qui concernent la convention peuvent être soumis, en périodes exceptionnelles, à des restrictions temporaires. La nécessité d'un recours exceptionnel à de telles mesures est reconnue dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques «dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel»; il peut alors être dérogé aux normes du Pacte, mais «dans la stricte mesure où la situation l'exige»⁸⁸. Les organes de contrôle de l'OIT ont adopté un point de vue analogue en ce qui concerne les mesures d'exception telles que la suspension des libertés et droits fondamentaux qui peuvent avoir une incidence sur l'application de l'article 1 a) de la convention dès lors qu'elles sont assorties de sanctions comportant du travail obligatoire. Des mesures exceptionnelles de ce genre ne sont admises que dans la mesure où cela est nécessaire pour faire face à des circonstances

⁸⁵ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 133.

⁸⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 29; voir aussi art. 5, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁸⁷ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 133.

⁸⁸ Art. 4 du pacte.

mettant en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne ⁸⁹.

Développement économique (article 1 b) de la convention)

L'article 1 b) de la convention interdit le travail forcé ou obligatoire «en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique». Il découle des termes «mobilisation» et «développement économique» employés ici que l'article 1 b) vise des situations où le recours au travail forcé ou obligatoire a une certaine importance quantitative et une finalité économique ⁹⁰. L'interdiction s'applique même lorsque le recours au travail forcé en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique a un caractère temporaire ou exceptionnel ⁹¹.

Discipline du travail (article 1 c) de la convention)

Le travail forcé ou obligatoire imposé en tant que mesure de discipline du travail peut être de deux sortes. Il peut consister en mesures destinées à assurer l'exécution, par un travailleur, de son travail sous la contrainte de la loi (sous la forme d'une contrainte physique ou d'une menace de punition) ou en une sanction pour manquement à la discipline du travail, avec des peines comportant une obligation de travail. Dans ce dernier cas, toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont distingué entre les peines infligées pour faire respecter la discipline du travail en tant que telle (et qui tombent donc sous le coup de la convention) et celles qui frappent des manquements à la discipline du travail qui compromettent ou risquent de mettre en danger le fonctionnement de services essentiels ⁹², ou qui sont commis soit dans l'exercice de fonctions essentielles pour la sécurité, soit dans des circonstances où la vie ou la santé sont en danger — actes ou omissions qui ne bénéficient pas de la protection de la convention. Dans de tels cas, cependant, il faut qu'il y ait vraiment danger et non pas simple dérangement. En outre, les travailleurs intéressés doivent rester libres de mettre fin à leur contrat moyennant un préavis raisonnable ⁹³. Les

⁸⁹ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 134. Les critères d'une situation d'exception et l'exigence de la proportionnalité des mesures prises correspondent à ce qui a été dit, à la section sur «Les cas de force majeure» (partie I, section 3) au titre de l'article 2, paragraphe 2 d), de la convention n° 29, sur le travail ou service exigé dans les cas de force majeure. Voir aussi plus loin la section consacrée à la «Participation à des grèves» pour les interdictions exceptionnelles de la grève.

⁹⁰ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 40.

⁹¹ La Conférence avait refusé de limiter l'interdiction prévue à l'article 1 b) au recours au travail forcé en tant que méthode «normale» de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique. Conférence internationale du Travail, 39^e session, Genève, 1956: *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1956), p. 747, paragr. 11; idem, 40^e session, Genève, 1957, *op. cit.*, p. 736, paragr. 11.

⁹² Services dont l'interruption peut mettre en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne — critère correspondant à celui des situations d'exception visées plus haut à la section consacrée à la «Coercition politique» (partie II, section 3) (appel de note de bas de page 90).

⁹³ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 110.

organes de contrôle ont identifié des mesures de discipline du travail relevant de la convention, notamment dans certaines lois régissant le secteur public ou la marine marchande⁹⁴.

Participation à des grèves (article 1 d) de la convention)

La convention interdit le recours aux sanctions comportant du travail forcé ou obligatoire «en tant que punition pour avoir participé à des grèves». Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont relevé⁹⁵ que la Commission de la Conférence qui a examiné le projet de convention avait reconnu que «dans certaines circonstances, des sanctions puissent être infligées pour participation à des grèves illégales et que ces sanctions comportent un travail pénitentiaire normal»⁹⁶ et que de telles sanctions pouvaient être imposées, notamment en raison de l'existence «dans beaucoup de législations nationales de dispositions interdisant les grèves dans certains secteurs ou pendant les procédures de conciliation», ou «de l'accord volontaire des syndicats de certains autres pays pour renoncer au droit de grève dans certaines circonstances»⁹⁷.

En examinant la compatibilité des législations nationales sur les grèves avec la convention — dès lors qu'elles sont assorties de sanctions pouvant comporter du travail obligatoire — les organes de contrôle de l'OIT ont suivi les principes développés en matière de liberté syndicale⁹⁸ pour déterminer les restrictions particulières au droit de grève, et notamment les restrictions concernant les services essentiels et les représentants de la puissance publique, et celles concernant les situations d'exception, les grèves politiques et les conditions dans lesquelles la grève peut être déclenchée, afin de préciser les limites de la protection accordée par l'article 1 d) de la convention⁹⁹.

Discrimination (article 1 e) de la convention)

L'article 1 e) de la convention n'admet le recours à aucune forme de travail obligatoire «en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse». Cette disposition exige l'abolition de toute distinction discriminatoire fondée sur des critères raciaux, sociaux, nationaux ou religieux dans l'imposition d'un travail à des fins de production ou service, même lorsqu'il ne relève pas autrement des conventions sur le travail forcé¹⁰⁰ (par exemple dans le cadre des menus travaux de village¹⁰¹). De même,

⁹⁴ Voir, entre autres, *ibid.*, paragr. 111 à 119, et CEACR, divers commentaires plus récents sur l'application de la convention dans un certain nombre de pays.

⁹⁵ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 120.

⁹⁶ Voir Conférence internationale du Travail, 40^e session, Genève, 1957: *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1958), p. 736, paragr. 14.

⁹⁷ *Idem*, 39^e session, Genève, 1956: *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1957), p. 745, paragr. 12.

⁹⁸ Voir plus haut chapitre 1, partie II.

⁹⁹ Voir également CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 122 à 132.

¹⁰⁰ CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 42.

lorsqu'une peine comportant du travail obligatoire frappe plus lourdement certains groupes définis en fonction de considérations raciales, sociales, nationales ou religieuses, cela relève de la convention¹⁰² (même si le délit réprimé par la peine est un délit de droit commun qui ne bénéficie pas autrement de la protection (de l'article 1 *a*), *c*) ou *d*) de la convention.

¹⁰¹ Voir ci-dessus section consacrée aux «Menus travaux de village» (partie I, section 3) et la section sur le «Développement économique» (partie II, section 3) pour ce qui est de l'importance quantitative de ce qui relève de l'article 1 *b*) de la convention n° 105).

¹⁰² CEACR, étude d'ensemble de 1979 sur l'abolition du travail forcé, paragr. 141.

Chapitre 4

Egalité de chances et de traitement

4.1. Egalité dans l'emploi et la profession

C. Thomas et Y. Horii

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour	(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).	
Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951	153	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951	–	Cette recommandation est liée à une convention fondamentale et est considérée à jour.
Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	152	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	–	Cette recommandation est liée à une convention fondamentale et est considérée à jour.

D'emblée, la question du respect de l'égalité de chances et de traitement a été l'un des objectifs essentiels de l'Organisation internationale du Travail. La Constitution de l'OIT, sous la forme qui lui avait été donnée en 1919, indiquait que ce principe est au nombre de ceux «d'une importance particulière et urgente» qui devaient guider la politique de l'Organisation internationale du Travail. Elle prévoyait aussi que «les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions de travail devront assurer un traitement économique applicable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays»¹. Par une résolution adoptée en 1938, la Conférence internationale du Travail invitait tous les Membres de l'Organisation «à appliquer le principe de l'égalité de traitement à tous les travailleurs résidant dans leur territoire et à renoncer à toute mesure d'exception qui tendrait notamment à établir des discriminations contre les travailleurs appartenant à certaines races ou confessions pour leur admission aux emplois tant publics que privés»².

La Déclaration de Philadelphie souligne que tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales, que la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale, et que «tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental»³.

L'adoption de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la recommandation correspondante n° 90 ont été les premiers instruments ayant force

¹ Section II, art. 41, de la Constitution de 1919 (art. 427 du Traité de Versailles), l'accent était également mis sur la protection des femmes, des jeunes et des enfants.

² BIT: Conférence internationale du Travail, *Compte rendu des travaux*, 24^e session, Genève, 1938, p. 692.

³ Partie II de la Déclaration de Philadelphie qui fixe, aux termes de l'article 1, paragraphe 1, de la Constitution, les buts et objectifs de l'OIT.

obligatoire à l'échelle internationale à avoir été adoptés pour promouvoir l'égalité et éliminer la discrimination. Ces instruments s'en tiennent à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et à la question de la rémunération. Au moment de leur adoption, on avait conscience que l'égalité de rémunération passait par l'élimination de la discrimination dans tous les domaines de l'emploi, et que d'autres formes de discrimination devaient également être interdites. Ainsi, en 1958, ont été adoptées par la Conférence internationale du Travail la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession) et la recommandation n° 111 qui portent sur toutes les formes de discrimination dans l'emploi et la profession. Ces instruments protègent l'ensemble des travailleurs et interdisent la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale.

Avant l'adoption de ces instruments, les normes internationales du travail portant sur les femmes visaient à les protéger, entre autres par des mesures d'interdiction ou de restriction. Avec l'adoption en 1975, par la Conférence internationale du Travail, de la Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses⁴, l'accent a été mis sur la promotion de l'égalité dans les activités normatives de l'OIT ayant trait aux femmes. La déclaration indique que la protection des femmes au travail doit s'insérer dans les efforts visant à promouvoir et à améliorer de façon permanente les conditions de travail et de vie de tous les travailleurs. Les femmes doivent être protégées «sur la même base et selon les mêmes normes de protection que les hommes». Des études et des recherches doivent être entreprises et des mesures adoptées quant aux travaux qui pourraient exercer sur les femmes et les hommes des effets nuisibles du point de vue de leur fonction sociale de reproduction. En 1985, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi⁵. En ce qui concerne les mesures de protection, la résolution recommande que

⁴ BIT: Conférence internationale du Travail, 60^e session, 1975, Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses, *Bulletin officiel*, vol. VIII, 1975, série A, pp. 101-106. *Déclaration sur l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses et Résolution concernant un plan d'action en vue de promouvoir l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses (1975)*. La déclaration souligne que «toutes formes de discrimination fondées sur le sexe qui dénie ou limitent (l'égalité de chances et de traitement) sont inacceptables et doivent être abolies». Estimant la persistance des discriminations à l'encontre des travailleuses incompatibles avec l'intérêt de l'économie et de la justice sociale, la déclaration proclame que la protection des travailleuses doit s'insérer dans les efforts visant à améliorer de façon générale les conditions de travail et de vie de tous les travailleurs, les femmes devant être protégées contre les risques inhérents à leur emploi et à leur profession sur la même base et selon les mêmes normes que les hommes. Elle souligne également qu'un traitement spécial positif pendant une période définie transitoire, visant une égalité effective entre les sexes, ne sera pas considéré comme discriminatoire.

⁵ BIT: Conférence internationale du Travail, 71^e session, 1985, Résolution sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi, *Bulletin officiel*, vol. XVIII, 1985, série A, pp. 92-104. *Résolution sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi (1985)*: la résolution résume la politique et les mesures adoptées par l'OIT en faveur des travailleuses pendant les dix années précédentes. Elle souligne qu'il faut intensifier les mesures prises afin d'assurer aux femmes de meilleures conditions d'emploi, de travail et de vie, et réaliser leur participation dans tous les aspects du processus de développement. La résolution contient une série de mesures devant orienter l'action nationale et celle de l'OIT dans divers domaines, souligne les problèmes spécifiques rencontrés par les femmes en milieu rural, les difficultés de réinsertion dans la vie active, après une période d'absence, des femmes appartenant à des groupes défavorisés tels que les migrants, les réfugiés, les handicapés, les minorités, les familles monoparentales et les chômeurs de longue durée. *Résolution concernant l'action de l'OIT en faveur des travailleuses (1991)*: l'OIT réaffirme dans cette résolution sa préoccupation constante à l'égard des travailleuses. Elle rappelle sa résolution sur l'égalité adoptée en 1985 et souligne qu'un effort concerté entre les gouvernements et les organisations d'employeurs

des mesures soient prises pour revoir toute la législation protectrice s'appliquant aux femmes, compte tenu des connaissances scientifiques mises à jour et des modifications techniques, et pour réviser, étendre à tous les travailleurs, compléter, maintenir ou abroger cette législation selon les besoins et les circonstances de chaque pays. La commission d'experts, dans son étude d'ensemble de 2001 sur le travail de nuit des femmes dans l'industrie ⁶, est allée dans ce sens et a confirmé que les questions de la protection et de l'égalité doivent continuer d'inspirer les activités normatives dans le domaine de l'emploi des femmes.

En 1975 aussi, la Conférence internationale du Travail, partant de cette nouvelle optique, à savoir que l'égalité ne peut être réalisée que par une amélioration des conditions générales de travail pour l'ensemble des travailleurs, femmes et hommes, a invité le Conseil d'administration à inscrire la question des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'ordre du jour de la session la plus proche de la Conférence internationale du Travail, en vue de l'adoption d'un nouvel instrument. Lors de la discussion générale à la Conférence, on a fait remarquer que tout changement du rôle traditionnel des femmes devrait s'accompagner d'un changement de celui des hommes, d'une participation accrue à la vie familiale et aux tâches du ménage et d'un accès égal des hommes et des femmes à tous les services et tous les arrangements mis en place dans ces domaines.

La recommandation n° 123, qui a été adoptée en 1965, indiquait les mesures à prendre pour permettre aux femmes de concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles sans être exposées à aucune discrimination. Cette recommandation, qui ne remettait pas en cause le fait que l'essentiel des responsabilités familiales incombait aux femmes seules, mais qui visait à atténuer certains des problèmes qu'entraînait la nécessité de concilier responsabilités familiales et professionnelles, a été considérée comme dépassée.

Ainsi, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 66^e session (1980) de la Conférence la question de l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales. En 1981, la Conférence internationale du Travail a adopté la convention (n° 156) et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

D'autres normes internationales du travail portent, principalement ou non, sur la non-discrimination ou sur la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Elles mettent l'accent sur la promotion de l'égalité dans certains domaines. A titre d'exemple, la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, indique que toute politique sociale doit viser à supprimer toute discrimination entre les travailleurs fondée sur la race, la couleur, le sexe, la croyance, l'appartenance à un groupement traditionnel ou l'affiliation syndicale. La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, indique que la politique de l'emploi doit tendre à garantir 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, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale. Plus

et de travailleurs reste nécessaire pour donner effet au principe de l'égalité. Elle invite donc les gouvernements, ainsi que les organisations d'employeurs et de travailleurs, à adopter des stratégies globales en vue de l'élimination des facteurs faisant obstacle à une participation égale des femmes dans l'emploi par la ratification des conventions pertinentes, et de l'adoption de politiques et de mesures concrètes et positives afin d'accroître la participation des femmes dans tous les domaines de l'emploi, y compris dans la prise de décisions.

⁶ BIT: *Travail de nuit des femmes dans l'industrie*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (1B), Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001.

spécifiquement, l'article 8 de la convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, prévoit que le congé-éducation payé ne peut pas être refusé aux travailleurs en raison de leur race, de leur couleur, de leur sexe, de leur religion, de leur opinion politique, de leur ascendance nationale ou de leur origine sociale. L'article 5 de la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, indique que ne constituent pas des motifs valables de licenciements, notamment, la race, la couleur, le sexe, l'état matrimonial, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. La convention n° 111 est mentionnée dans d'autres conventions. Ainsi, l'article 4 de la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, porte sur le développement d'organisations de travailleurs ruraux, lesquelles sont un moyen efficace d'assurer que ces travailleurs, sans discrimination — au sens de la convention n° 111 —, participent au développement économique et social et bénéficient des avantages qui en découlent.

D'autres normes visent certaines catégories de travailleurs qui font souvent l'objet d'un traitement discriminatoire. Elles visent à promouvoir l'égalité, entre autres mesures, en faveur de ces catégories de travailleurs. Il s'agit notamment des normes internationales du travail relatives aux travailleurs migrants, aux peuples indigènes et tribaux, aux travailleurs handicapés et aux travailleurs âgés.

L'élimination de la discrimination a été réaffirmée, en tant que principe inhérent à toute politique de l'OIT, par l'adoption en 1998 de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. La Déclaration proclame que les droits fondamentaux des travailleurs, lesquels sont définis suivant quatre principes, dont celui de l'élimination de toute forme de discrimination dans le travail, sont tellement essentiels pour le mandat de l'OIT que l'adhésion à l'Organisation d'un Etat crée pour celui-ci l'obligation de promouvoir ces droits, qu'il ait ou non ratifié les conventions fondamentales énonçant ces quatre principes. La déclaration fait référence aux conventions n°s 100 et 111, c'est-à-dire les deux conventions fondamentales sur la question de la non-discrimination.

Le Directeur général de l'Organisation a entamé, en 1995, une campagne de ratification. Les conventions n°s 100 et 111 comptent également parmi les conventions internationales du travail les plus ratifiées.

I. Contenu des normes concernant la discrimination

1. Discrimination dans l'emploi et la profession convention (n° 111) et recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Champ d'application personnel, définition et critères de discrimination⁷

Champ d'application personnel de la convention

Aucune disposition de la convention ou de la recommandation ne limite leur champ d'application personnel et professionnel. L'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession s'applique donc à tous les travailleurs, tant nationaux que non nationaux⁸, du secteur public ou du secteur privé.

*Définition de la discrimination*⁹

L'article 1, paragraphe 1 *a*), de la convention définit la discrimination comme étant «toute distinction, exclusion ou préférence (fondée sur certains critères), qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession».

De cette définition se dégagent trois éléments: un élément de fait (l'existence d'une distinction, d'une exclusion ou d'une préférence) qui constitue la différence de traitement; un critère qui provoque la différence de traitement et le résultat objectif de cette différence (la destruction ou l'altération de l'égalité de chances et de traitement).

Grâce à cette ample définition, la convention recouvre toutes les formes de discrimination qui peuvent nuire à l'égalité de chances et de traitement. Les distinctions, exclusions ou préférences dont fait mention la convention peuvent découler de la loi ou de la pratique.

En se référant aux effets d'une distinction, exclusion ou préférence sur l'égalité de chances et de traitement, la définition prend comme critère les conséquences objectives de ces mesures. Par conséquent, la convention recouvre la discrimination directe (par exemple, interdire expressément à certaines catégories de travailleurs de se porter candidats à un emploi) et la discrimination indirecte (discrimination professionnelle fondée sur le sexe).

⁷ BIT: Conférence internationale du Travail, 75^e session, étude d'ensemble de 1988 de la Commission d'experts pour application des conventions et recommandations, *Egalité dans l'emploi et la profession*, paragr. 17-21.

⁸ Le paragraphe 8 de la recommandation indique que les travailleurs migrants relèvent de la convention n° 97, qui a été complétée par la convention n° 143. Voir section du présent chapitre sur les travailleurs migrants.

⁹ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 22 à 29; BIT: Conférence internationale du Travail, 83^e session, étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1996, paragr. 23 à 26.

Quant aux discriminations indirectes, elles se réfèrent à des situations, des réglementations ou des pratiques apparemment neutres mais qui, en réalité, aboutissent à des inégalités à l'encontre de personnes présentant certaines caractéristiques déterminées. Elles apparaissent dans une situation où sont appliqués à toute personne les mêmes conditions, traitement ou critère, mais qui aboutit, de manière disproportionnée, à des conséquences défavorables pour certaines personnes, du fait de caractéristiques telles que la race, la couleur, le sexe ou la religion sans lien étroit avec les exigences inhérentes à l'emploi concerné.

La définition susmentionnée ne se réfère pas au caractère intentionnel de la discrimination. La convention recouvre toutes les formes de discrimination sans se référer à l'intention d'un auteur, ou même sans qu'il soit besoin qu'il y ait un auteur identifiable, comme dans le cas de la discrimination indirecte ou dans le cas de la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe.

*Critères de discrimination*¹⁰

Critères de discrimination (article 1, paragraphe 1, de la convention)

- **Race et couleur:** D'une manière générale, les discriminations fondées sur la race et la couleur sont examinées conjointement, puisque la différence de couleur ne représente que l'une des caractéristiques ethniques, la plus apparente, qui différencie les êtres humains. Toutefois, on notera qu'il peut y avoir des différences de couleur entre des personnes de la même race. Aux fins de la convention, le terme «race» est souvent utilisé au sens large pour désigner les collectivités linguistiques ou les minorités dont l'identité se fonde sur des caractéristiques religieuses ou culturelles, voire sur l'ascendance nationale. En termes généraux, toute discrimination contre une minorité ethnique, y compris des peuples indigènes et tribaux, est réputée discrimination raciale au sens de la convention.
- **Ascendance nationale:** La notion d'ascendance nationale, contenue dans la convention, ne vise pas les distinctions qui pourraient être faites entre citoyens du pays concerné et personnes d'une autre nationalité, mais celles qui seraient établies en fonction du lieu de naissance, de l'ascendance ou de l'origine étrangère. Les distinctions faites entre citoyens d'un même pays, en fonction de la naissance ou de l'origine étrangère de certains d'entre eux, en sont un des exemples les plus manifestes. Par conséquent, au titre des discriminations fondées sur l'ascendance nationale, il faut envisager celle dont pourraient faire l'objet des personnes qui, tout en étant des ressortissants du pays dont il est question, auraient acquis cette nationalité par voie de naturalisation ou descendraient d'émigrants étrangers, ou des personnes qui appartiendraient à des groupes d'ascendance nationale distincte réunis au sein d'un même Etat¹¹.
- **Sexe:** Il s'agit des distinctions qui s'établissent explicitement ou implicitement au détriment de l'un ou de l'autre sexe. Si dans la grande majorité des cas, et notamment dans les cas des discriminations indirectes, elles s'exercent au détriment des femmes, la protection contre la discrimination s'applique indifféremment à l'un ou à l'autre sexe. La discrimination fondée sur le sexe inclut également les discriminations fondées sur l'état civil, l'état matrimonial ou, plus spécifiquement, la situation familiale (notamment en ce qui concerne les responsabilités vis-à-vis des personnes à charge), la

¹⁰ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 30 à 74.

¹¹ *Ibid.*, paragr. 136, et étude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 33 et 34.

grossesse et l'accouchement. Ces distinctions ne sont pas *en elles-mêmes* discriminatoires et ne le deviennent que si elles ont pour effet d'imposer à une personne une exigence, ou une condition, qui n'est pas imposée à une personne de l'autre sexe. Les distinctions fondées sur la grossesse et l'accouchement sont discriminatoires, car, par définition, elles ne peuvent viser que les femmes. Le «harcèlement sexuel» ou les «attentions sexuelles non sollicitées» constituent une forme particulière de discrimination fondée sur le sexe qui a retenu l'attention de la commission d'experts¹².

- **Religion:** La convention garantit une protection contre la discrimination fondée sur la confession ou la croyance, que ce soit en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance à une confession donnée, ou encore de l'absence de convictions religieuses. La convention garantit également une protection contre la discrimination fondée sur l'expression ou la manifestation d'une religion.
- **Origine sociale:** Ce critère vise les situations dans lesquelles l'appartenance d'un individu à une classe, à une catégorie socioprofessionnelle ou à une caste conditionne son avenir professionnel, soit en lui interdisant d'occuper certains emplois ou fonctions, soit en lui assignant au contraire certains emplois. Même dans les sociétés où la mobilité sociale est importante, un certain nombre de phénomènes continue de faire obstacle à une parfaite égalité de chances entre les diverses catégories sociales¹³.
- **Opinion politique:** La protection contre les discriminations fondées sur l'opinion politique a trait aux activités exprimant ou manifestant une opposition aux principes et opinions politiques établis.

*Autres critères de discrimination
(article 1, paragraphe 1 b), de la convention)*

Il s'agit de «toute autre distinction, exclusion ou préférence ayant pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement (...) [qui] pourra être spécifiée par le Membre intéressé après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, s'il en existe, et d'autres organismes appropriés». Les modalités d'application de cet article n'étant pas spécifiées, aucun gouvernement n'a fait explicitement usage de cette disposition à ce jour. Toutefois, dans un grand nombre de pays, des critères de discrimination autres que ceux prévus à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention ont été inscrits dans les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires visant à éliminer la discrimination dans l'emploi et la profession. Deux conventions, adoptées après la convention n° 111, recouvrent deux des critères les plus fréquemment rencontrés au niveau national: la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, et la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983. Les autres critères fréquemment rencontrés sont l'état de santé — y compris la séropositivité — l'âge et l'appartenance ou non à un syndicat.

¹² Etude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 35 à 40.

¹³ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 54 ; étude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 43.

Champ d'application matériel de la convention:
accès à la formation, à la profession et à l'emploi,
conditions d'emploi¹⁴

L'article 1, paragraphe 3, dispose que les mots «emploi» et «profession» recouvrent l'accès à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et aux différentes professions ainsi que les conditions d'emploi. La protection de la convention ne se limite pas à la personne qui a déjà accédé à un emploi ou à une profession, mais s'étend expressément aux possibilités d'accès à l'emploi ou à la profession. Elle vise également l'accès à la formation sans lequel toute possibilité réelle d'accès à l'emploi ou à une profession serait sans effet. La recommandation contient des dispositions plus détaillées à cet égard (paragraphe 2 b)):

- i) l'accès de tout individu aux services d'orientation professionnelle et de placement;
- ii) l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi de son choix, selon ses aptitudes personnelles pour cette formation ou cet emploi;
- iii) la promotion, selon ses qualités personnelles, son expérience, ses aptitudes et son application au travail;
- iv) la sécurité de l'emploi;
- v) la rémunération pour un travail de valeur égale;
- vi) les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène au travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi.

En vertu du paragraphe 2 d) de la recommandation, les employeurs ne devraient pratiquer ou tolérer aucune discrimination à l'égard de qui que ce soit en ce qui concerne «l'engagement, la formation, la promotion, le maintien dans l'emploi ou les conditions d'emploi».

*Accès à la formation et à l'orientation professionnelle*¹⁵

- a) **Formation.** Elle revêt une importance primordiale en ce qu'elle conditionne les possibilités effectives d'accès aux emplois et aux professions, car les discriminations qui interviennent à ce stade se perpétuent et s'accroissent plus tard dans l'emploi et la profession. Ce terme recouvre non seulement l'apprentissage et l'enseignement technique, mais aussi l'enseignement général.
- b) **Orientation professionnelle.** Elle a pour finalité de donner aux jeunes et aux personnes qui peuvent en avoir besoin une aide qualifiée dans le choix d'une profession en utilisant diverses méthodes, telles que la diffusion d'informations sur les professions, l'élaboration de recommandations prenant en considération les caractéristiques et intérêts personnels et les besoins sociaux, ainsi que la participation conjointe d'enseignants et de parents pour le développement des choix professionnels des enfants. Elle joue un rôle important dans la présentation d'un éventail de

¹⁴ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 76 à 123.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 77 à 85.

professions large et exempt de considérations fondées sur des stéréotypes ou des archaïsmes réservant un métier ou une profession aux personnes d'un sexe déterminé.

*Accès à l'emploi et aux différentes professions*¹⁶

- a) **Protection.** La protection de la convention recouvre l'accès aux **professions salariées**, mais aussi l'accès aux professions indépendantes. Par «profession», il faut entendre le métier, l'activité professionnelle ou le genre de travail exercé ou effectué par une personne, quelle que soit sa branche d'activité économique ou sa situation dans la profession. Les deux termes ont donc une acception très large.
- b) **Accès au travail indépendant.** Cette catégorie représente la majorité de la population active dans certains pays en développement, principalement dans le secteur rural. Elle recouvre cependant des professions diverses et présente un caractère hétérogène. C'est alors l'accès aux différents biens et services nécessaires à l'exercice de la profession qui constitue l'un des objectifs de la politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession.
- c) **Placement.** L'existence d'un service public de l'emploi efficace peut être l'un des éléments essentiels d'une politique visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi. Les agences publiques et privées pour l'emploi devraient observer les dispositions de la convention.
- d) **Accès à l'emploi salarié.** Il s'agit de garantir à toute personne que sa candidature à un emploi de son choix sera considérée équitablement, sans discrimination fondée sur l'un des critères visés par la convention. La procédure d'engagement et la motivation de l'éventuel refus d'engager revêtent une importance considérable pour l'application de ce droit.
- e) **Accès à la fonction publique.** L'Etat, en tant qu'employeur, est directement soumis aux principes dont il doit promouvoir l'application et, compte tenu du volume de l'emploi qui dépend de l'Etat, le secteur public joue un rôle clé dans la mise en œuvre générale de la politique du gouvernement visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession.
- f) **Accès aux organisations d'employeurs et de travailleurs.** Le paragraphe 2 f) de la recommandation n° 111 dispose que «les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pratiquer ou tolérer aucune discrimination en ce qui concerne l'admission des membres, le maintien de la qualité de membre ou la participation aux affaires syndicales». Cette disposition concerne la pratique des organisations professionnelles qui peut être soit influencée par des dispositions de la législation nationale, soit déterminée par les statuts de ces organisations.

*Conditions d'emploi*¹⁷

La notion de «conditions d'emploi» est précisée par la recommandation (paragraphe 2 b)) qui énumère les domaines suivants: la promotion selon les qualités personnelles, l'expérience, les aptitudes et l'application au travail de la personne; la sécurité de l'emploi; la rémunération pour un travail de valeur égale; et les conditions de

¹⁶ *Ibid.*, paragr. 86 à 106.

¹⁷ *Ibid.*, paragr. 107 à 123.

travail, «y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi». La notion de conditions d'emploi est donc plus large que celle de conditions générales de travail qu'elle englobe.

- a) **Promotion.** Il s'agit du droit pour toute personne de ne faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur l'un des critères de la convention en ce qui concerne la promotion professionnelle qu'elle peut mériter.
- b) **Sécurité de l'emploi.** Elle se conçoit comme une garantie que le licenciement n'a pas lieu pour des motifs discriminatoires, mais que celui-ci doit être justifié pour des raisons ayant trait à la conduite du travailleur, à sa capacité ou aptitude à s'acquitter de ses fonctions ou aux impératifs d'exploitation de l'entreprise.
- c) **Egalité de rémunération.** Ce principe qui, en ce qui concerne les hommes et les femmes, fait l'objet de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, complétée par la recommandation n° 90 suppose un contexte général exempt d'inégalité, la liaison entre le principe de la convention n° 100 et celui de la convention n° 111 étant à cet égard primordiale. Outre le sexe, la convention n° 111 énumère d'autres critères de discrimination.
- d) **Sécurité sociale.** Compte tenu de l'article 5 de la convention, toutes distinctions fondées sur le sexe qui ne constituent pas une mesure de protection ou d'assistance spéciale prévue par d'autres conventions internationales du travail, ou généralement reconnue nécessaire, devraient être éliminées. Tout traitement discriminatoire quant au versement des prestations ou aux conditions pour l'obtention des droits à la sécurité sociale, quant à l'application des régimes légaux/professionnels obligatoires ou facultatifs, aux cotisations et au calcul des prestations, devrait être éliminé.
- e) **Autres conditions de travail.** Il peut s'agir, entre autres, de mesures de protection de la vie privée du travailleur ou de mesures relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail, ainsi qu'au milieu de travail.

Mesures considérées comme ne constituant pas des discriminations

La convention réserve trois catégories de mesures qui ne sont pas considérées comme des discriminations:

- 1) celles qui sont fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé;
- 2) celles qui peuvent être justifiées par la protection de la sécurité de l'Etat;
- 3) enfin, celles qui ont le caractère de mesures de protection ou d'assistance.

*Qualifications exigées pour un emploi déterminé*¹⁸

En vertu de l'article 1, paragraphe 2, de la convention, «les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations». Cette exception doit être interprétée de manière restrictive. La promotion de l'égalité de chances et de traitements visée par la convention demande que l'accès à une formation, à un emploi ou à une profession se fasse sur la base

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 125 à 133; étude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 118 à 122.

de critères objectifs fondés sur les qualifications scolaires et professionnelles nécessaires à l'activité considérée. En effet, lorsque des qualifications sont exigées pour un emploi déterminé, il peut se poser un problème de la délimitation entre ce qui est et ce qui n'est pas discriminatoire. Bien souvent, la frontière est difficile à tracer entre la légitimité des qualifications exigées pour un emploi et l'utilisation de certains critères pour éliminer certaines catégories de travailleurs.

Il ressort des travaux préparatoires de la convention que la notion d'emploi déterminé fait référence à un poste, à une fonction ou à un travail particulier et définissable. Les qualifications demandées peuvent être définies comme toute exigence nécessaire en raison des caractéristiques du poste en question et proportionnées aux impératifs de la situation. Une qualification peut être prise en considération en tant qu'exigence effective de l'emploi concerné sans contrevenir aux principes de l'égalité de chances et de traitement. Mais la même qualification ne peut, en aucun cas, être étendue à la totalité d'un secteur d'activité. L'application d'une condition d'aptitude recouvrant un ou plusieurs critères de discrimination visés par la convention ne peut pas se faire de manière non différenciée, mais demande un examen attentif du cas d'espèce. De même, les exclusions générales de certains emplois ou professions du champ des mesures destinées à promouvoir le principe de l'égalité de chances et de traitement sont manifestement contraires à la convention.

Toutefois, il se peut que les critères énumérés dans la convention constituent des qualifications exigées pour un emploi déterminé. A titre d'exemple, en ce qui concerne les hommes et les femmes, il existe des distinctions fondées sur le sexe exigées pour certains emplois dans le domaine, par exemple, de la vie artistique, ou comportant des éléments pouvant être perçus comme intimes. A propos de la religion, les restrictions portant sur certains emplois liées à une religion déterminée peuvent être acceptables. Enfin, les opinions politiques peuvent constituer, dans certaines circonstances limitées, des qualifications nécessaires légitimes pour certains postes supérieurs de l'administration.

*Mesures prises à l'encontre de personnes soupçonnées
d'activités préjudiciables à la sécurité de l'Etat*¹⁹
(article 4 de la convention)

Afin de ne pas faire perdre tout son sens à la protection, que la convention vise à assurer, l'exception prévue à l'article 4 doit être comprise au sens strict.

Premièrement, l'article 4 vise les mesures prises en considération d'activités qu'une personne est individuellement et légitimement soupçonnée ou convaincue d'avoir entreprises, à l'exclusion de la simple appartenance à un groupe ou à une collectivité déterminée.

Deuxièmement, l'article 4 vise l'exercice d'une activité pouvant être qualifiée de préjudiciable à la sécurité de l'Etat, que cette activité soit établie ou que des présomptions concordantes et précises la fassent légitimement suspecter.

Troisièmement, les mesures destinées à assurer la sécurité de l'Etat doivent être suffisamment définies et délimitées pour ne pas se traduire par des discriminations fondées sur les opinions politiques ou la religion.

Enfin, il devrait y avoir une instance de recours, distincte par conséquent de l'autorité administrative ou gouvernementale, car un simple recours à l'autorité administrative ou gouvernementale hiérarchiquement supérieure à celle qui a pris la mesure ne suffirait pas;

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 134 à 138.

cette instance devrait offrir des garanties d'indépendance et d'objectivité; elle doit être «compétente» pour apprécier exactement le fond de l'affaire, c'est-à-dire doit pouvoir connaître les motifs de la mesure et mettre le requérant en mesure de présenter pleinement sa défense.

*Mesures spéciales de protection et d'assistance*²⁰
(article 5 de la convention)

- a) **Mesures prévues dans les normes internationales du travail.** La ratification de la convention n° 111 ne saurait entrer en conflit avec la ratification ou l'application d'autres instruments prévoyant des mesures spéciales de protection ou d'assistance adoptées par l'OIT. C'est le cas des mesures spéciales prises en faveur des peuples aborigènes, des personnes handicapées ou âgées, ainsi que des dispositions visant la protection de la maternité ou de la santé des femmes.
- b) **Mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de certaines catégories de personnes.** Il s'agit de mesures qui peuvent être déterminées par tout Etat Membre, en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, et qui seraient reconnues nécessaires pour des raisons telles que l'âge, l'invalidité, les charges de famille ou le niveau social ou culturel. Cette disposition vise, d'une part, à éviter les conflits entre ces mesures spéciales et la politique générale d'élimination des discriminations et, d'autre part, à permettre que ces mesures assurent dans les faits une égalité de chances et de traitement qui tienne compte de la diversité des situations de certaines catégories de personnes.

*Mise en œuvre des principes: obligations des Etats*²¹

La mise en œuvre des principes de la convention consiste principalement dans la formulation et l'application d'une politique nationale, dont l'objectif est l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, et dans son application à la fois directe, aux services et aux emplois soumis au contrôle d'une autorité nationale, et indirecte, par des mesures visant à en favoriser l'acceptation dans les autres secteurs.

Formulation et contenu de la politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement
(article 2 de la convention)²²

L'article 2 dispose que cette politique nationale doit promouvoir l'égalité «par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux», ce qui laisse aux Etats beaucoup de latitude en ce qui concerne l'élaboration, les modalités et l'application de la politique nationale.

Elle doit cependant être énoncée de façon précise, ce qui suppose l'élaboration et la mise en œuvre de programmes dans ce sens et l'adoption de mesures appropriées dont les principes sont énumérés à l'article 3 et au paragraphe 2 de la recommandation. La simple affirmation du principe d'égalité devant la loi, si elle peut constituer un élément de cette politique, ne peut à elle seule constituer une politique au sens de l'article 2 de la convention.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 139 à 156.

²¹ *Ibid.*, paragr. 157 à 236.

²² *Ibid.*, paragr. 158 à 169.

Certaines obligations sont immédiates, par exemple l'abrogation des dispositions législatives discriminatoires, la suppression des pratiques administratives discriminatoires et l'obligation de faire rapport sur les résultats obtenus. La mise en œuvre de la politique nationale qui, selon toute probabilité devra être régulièrement supervisée, a un caractère progressif.

*Obligation en ce qui concerne l'application d'une politique nationale d'égalité de chances et de traitement (article 3 de la convention)*²³

L'article 3 de la convention précise certains des domaines et moyens d'action que doit couvrir la politique nationale destinée à promouvoir l'égalité dans l'emploi et la profession. Il énonce des obligations immédiates ainsi que des obligations de moyen qui peuvent être appliquées de manière plus progressive.

Les obligations immédiates comprennent:

- 1) celle d'abroger toute disposition législative et de modifier toute disposition ou pratique administrative qui sont incompatibles avec la politique d'égalité (article 3 c));
- 2) de suivre ladite politique en ce qui concerne les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale (article 3 d));
- 3) d'assurer l'application de ladite politique dans les activités des services de formation, d'orientation et de placement soumis au contrôle d'une autorité nationale (article 3 e))

Les obligations de moyen sont les suivantes:

- 1) promulguer des lois et encourager des programmes d'éducation propres à assurer l'acceptation et l'application de la politique nationale (article 3 b));
- 2) s'efforcer d'obtenir la collaboration des organisations d'employeurs et de travailleurs pour favoriser l'acceptation et l'application de la politique nationale (article 3 a)).

2. Egalité de rémunération: convention n° 100 et recommandation n° 90

2.1. Champ d'application personnel et définitions

Les travailleurs

La convention vise, sans exception, «tous les travailleurs» et «la main-d'œuvre masculine et féminine». Le principe s'applique donc de manière générale au public et au secteur privé²⁴.

²³ *Ibid.*, paragr. 170 à 236.

²⁴ Article 2 de la convention n° 100.

Selon l'article 1, paragraphe *a*), de la convention, le terme «rémunération» comprend le salaire ou traitement ordinaire de base, ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement en espèces ou en nature par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier. Cette définition, énoncée en termes les plus larges possibles, cherche à assurer que l'égalité ne soit pas limitée au salaire de base ou ordinaire, ni restreinte par des distinctions terminologiques.

- a*) **Autres avantages.** L'expression «tous autres avantages» est exhaustive et inclut notamment les augmentations de salaire en fonction de l'ancienneté, l'allocation matrimoniale, l'allocation de cherté de vie, la mise à disposition d'un logement, les allocations familiales, ainsi que des prestations en nature telles que l'octroi et le nettoyage des vêtements de travail fournis par l'employeur. Il est important de souligner que le principe de la convention recouvre également le salaire minimum, ainsi que les rémunérations déterminées au moyen de n'importe quelle autre méthode.
- b*) **Éléments indirects de la rémunération.** L'expression «directement ou indirectement» couvre les éléments indirects de la rémunération qui ne sont pas directement octroyés par l'employeur, mais qui découlent de la relation de travail. Il peut s'agir notamment d'allocations financées par un fonds commun géré par les employeurs ou par les travailleurs.
- c*) **Lien entre l'emploi du travailleur et les paiements relevant de la convention.** Les allocations payées en vertu de systèmes de sécurité sociale financés par l'entreprise ou l'industrie intéressée constituent un élément de la rémunération. Les allocations qui sont octroyées par un système public de sécurité sociale ne devraient pas être considérées comme un élément de rémunération et ne relèvent donc pas du champ d'application de la convention.

Travail de valeur égale²⁶

L'article 1, paragraphe *b*), de la convention indique que cette expression se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe. En plaçant la comparaison sur le terrain de la «valeur» du travail, la convention n° 100 et la recommandation n° 90 vont au-delà d'une référence à un travail «identique» ou «similaire», et recouvrent des emplois différents mais auxquels on attribue la même valeur.

Le terme *valeur*, même s'il n'est pas défini spécifiquement dans la convention, désigne la valeur du travail aux fins du calcul de la rémunération. La convention ne limite pas la réalisation de la notion de valeur égale à l'utilisation d'une méthode de comparaison de la valeur des tâches, mais indique que d'autres facteurs que les forces du marché devraient être pris en compte pour garantir l'application du principe consacré par la convention. La convention laisse entendre qu'il faudrait recourir, lorsque c'est utile, à une évaluation objective des emplois pour déterminer la valeur du travail en fonction des tâches à effectuer et non du sexe de la personne qui doit effectuer le travail. Les systèmes d'évaluation des emplois sont un des éléments habituels de la fixation des salaires, mais d'autres éléments du calcul des salaires, entre autres les salaires minima, la rémunération

²⁵ BIT: Conférence internationale du Travail, étude d'ensemble de 1996 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations: Egalité de rémunération, paragr. 14 à 17.

²⁶ Etude d'ensemble de 1986, *op. cit.*, paragr. 19 à 21; BIT: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001, paragr. 42.

de la productivité et les nouveaux systèmes salariaux fondés sur les compétences, sont couverts par la convention.

2.2. **Rôle des gouvernements dans l'application du principe de l'égalité de rémunération**²⁷

L'obligation de l'Etat ayant ratifié la convention est fonction des méthodes en vigueur dans le pays pour la fixation des salaires. Son obligation d'*assurer* l'application du principe de l'égalité de rémunération est limitée aux domaines dans lesquels son action est compatible avec les méthodes en vigueur dans le pays pour la fixation des salaires, c'est-à-dire lorsqu'il participe directement ou non à la fixation des salaires. Lorsque le gouvernement n'intervient ni directement ni indirectement dans la négociation des salaires, son obligation consiste à *encourager* l'application du principe.

2.3. **Moyens d'application de la convention**

L'article 2, paragraphe 2, de la convention énonce que le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale peut être appliqué au moyen:

- a) soit de la **législation nationale**: bien qu'il n'existe pas d'obligation générale d'adopter une législation en vertu de la convention, toute disposition législative en vigueur qui viole le principe de l'égalité de rémunération doit être modifiée ou abrogée;
- b) soit de tout **système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation**: il existe dans de nombreux pays des organes au niveau national qui, conformément à la convention, sont chargés de fixer les niveaux de salaire applicables. La composition de ces organes ainsi que les critères utilisés sont souvent déterminants pour l'application du principe. Le salaire minimum est également un vecteur important de l'application de l'égalité de rémunération;
- c) soit de **conventions collectives** passées entre employeurs et travailleurs: les taux de rémunération, qui doivent être établis en conformité avec la convention, font souvent l'objet de conventions collectives entre employeurs et travailleurs. Celles-ci peuvent contribuer efficacement à l'application du principe;
- d) soit d'une **combinaison de ces divers moyens**.

2.4. **Evaluation objective des emplois**²⁸

L'article 3, paragraphe 1, de la convention requiert que des mesures soient prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent «lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la convention». L'évaluation des emplois permet un moyen de les classer de manière systématique suivant les éléments qui les composent et les compétences qu'ils requièrent, en faisant abstraction du sexe ou des caractéristiques personnelles du travailleur.

²⁷ *Ibid.*, paragr. 24 à 30.

²⁸ *Ibid.*, paragr. 138 à 152; BIT, rapport de la commission d'experts, 2001, *op. cit.*, paragr. 43 et 44.

2.5. **Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs**²⁹

Aux termes de l'article 4 de la convention, chaque Membre doit collaborer de la manière qui conviendra avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en vue de donner effet aux dispositions de la convention. Le paragraphe 5 de la recommandation n° 90 indique que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient participer à l'élaboration des méthodes d'évaluation des emplois lorsque cela est approprié. Ces dispositions indiquent ainsi la part de responsabilité qui incombe aux organisations professionnelles dans l'application effective du principe de l'égalité de rémunération.

II. **Synthèse des principes de la commission d'experts**

Certains principes relatifs à l'application des conventions, qui ne sont pas explicitement énoncés dans la convention, se dégagent des commentaires de la commission d'experts.

1. **Discrimination dans l'emploi et la profession: convention n° 111 et recommandation n° 111**

Discrimination

La convention vise toutes les formes de discrimination qui découlent de la législation ou de la pratique, y compris la pratique de particuliers.

Race et couleur. En ce qui concerne la protection contre la discrimination fondée sur la race et la couleur, la principale difficulté n'est pas tant la recherche d'une définition des termes utilisés, mais plutôt la lutte contre les valeurs négatives que l'auteur de la discrimination croit déceler chez la personne discriminée. Dans ces cas et, en particulier, par le biais de programmes d'actions positives, les politiques des Etats doivent poursuivre l'objectif de faciliter la concrétisation de l'égalité de chances pour toutes les catégories de la population³⁰.

Religion. La convention vise à protéger les travailleurs contre les discriminations dans l'emploi ou la profession qui sont fondées sur la religion ayant un effet sur l'emploi et la profession, qui sont souvent les conséquences de l'absence de liberté religieuse ou de l'intolérance. Les situations qui conduisent à une discrimination religieuse procèdent plus spécifiquement d'un esprit d'intolérance à l'égard de personnes qui professent certaines religions ou qui ne professent aucune religion. Ces situations peuvent également être liées à l'existence de communautés multiethniques. Souvent, les risques de discrimination sont la conséquence de l'absence de confession religieuse ou de la croyance en des principes éthiques différents, de l'absence de libertés religieuses ou de l'intolérance, notamment si une religion déterminée est définie comme la religion de l'Etat, ou si l'Etat est officiellement antireligieux, ou si encore la doctrine politique dominante est hostile à toute religion. Dans la grande majorité des cas, les discriminations fondées sur la religion ne revêtent pas de caractère institutionnalisé. Le simple libre exercice d'une pratique

²⁹ *Ibid.*, paragr. 31.

³⁰ Etude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 32.

religieuse peut être entravé par les contraintes d'un métier ou d'une profession. Il peut en être ainsi lorsqu'une religion prohibe le travail un jour différent du jour de congé fixé par la loi ou la coutume, lorsque l'exercice de la religion prescrit une tenue vestimentaire particulière ou lorsqu'un serment incompatible avec la croyance ou la pratique religieuse doit être prêté au moment de l'affectation à un poste de travail déterminé. Dans ces cas, se trouvent mis en balance le respect du droit de l'individu qui travaille de célébrer sa propre foi ou croyance et la nécessité d'agir en harmonie avec les exigences inhérentes à l'emploi, ou selon les besoins de l'entreprise. Mais ces droits peuvent être restreints dans les limites posées par le principe de la proportionnalité³¹.

Origine sociale. Des préjugés et des préférences fondés sur l'origine sociale peuvent encore subsister lorsque les perspectives d'emploi et de profession sont fonction d'une division rigide de la société en classes, ou lorsque certaines «castes» sont considérées comme inférieures et cantonnées aux travaux les plus subalternes.

Sexe. Le critère du sexe recouvre les distinctions fondées sur les caractéristiques et fonctions biologiques qui différencient les hommes des femmes, ainsi que les distinctions fondées sur les aspects sociaux qui différencient les hommes des femmes et qui sont acquis, qui peuvent évoluer avec le temps et qui peuvent varier beaucoup d'une culture à l'autre. Le recours à la notion de genre, en tant que variable socioéconomique, pour analyser les rôles, les responsabilités, les contraintes, les possibilités et les besoins des hommes et des femmes est essentiel pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement au titre de la convention.

La commission a noté que la discrimination à l'encontre des femmes peut prendre de nombreuses formes qui, de prime abord, peuvent sembler ne pas revêtir un caractère sexuel mais qui, dans les faits, portent préjudice aux femmes. A titre d'exemple, en ce qui concerne l'accès à l'emploi et la réinsertion dans l'emploi, les critères liés au statut matrimonial, à la situation de famille et aux responsabilités familiales n'affectent, en règle générale, que les femmes.

Opinion politique. La commission a indiqué que, en protégeant dans le cadre de l'emploi et de la profession, les individus contre la discrimination fondée sur l'opinion politique, la convention implique que cette protection soit reconnue à propos d'activités exprimant ou manifestant une opposition à l'égard d'opinions qui ne s'exprimeraient ni ne se manifesteraient serait sans objet. En ce qui concerne la nature des opinions professées, la commission a observé que la convention n'a pas limité sa protection aux divergences d'opinion dans le cadre des principes établis. Si certaines doctrines visent à apporter des changements fondamentaux aux institutions de l'Etat, cela ne constitue pas une raison pour considérer que leur propagation échappe à la protection de la convention, en l'absence de recours ou de l'appel à des méthodes violentes en vue de parvenir au résultat recherché. La commission rappelle l'opinion exprimée par une commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT selon laquelle la protection de la liberté d'expression vise non seulement à donner à un individu la satisfaction intellectuelle d'être libre d'exprimer son point de vue, mais plutôt — et notamment en ce qui concerne l'expression d'opinions politiques — à lui donner la possibilité de chercher à influencer les décisions dans la vie politique, économique et sociale de la société. Pour que ses opinions politiques aient un impact, l'individu agit généralement de concert avec d'autres. Les organisations et les partis politiques constituent un cadre dans lequel les membres s'efforcent de faire admettre leurs opinions par le plus grand nombre. Pour être efficace, la protection des opinions politiques doit donc s'étendre à leur défense collective dans un tel

³¹ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 47 à 51; étude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 41 et 42.

cadre. Les mesures prises contre une personne par référence aux objectifs d'une organisation ou d'un parti dont elle est membre impliquent qu'elle ne doit pas s'associer elle-même à ces objectifs, et elles restreignent en conséquence sa liberté de manifester ses opinions.

La commission a indiqué qu'une des caractéristiques essentielles de ce genre de discrimination est qu'il risque principalement d'être le fait de l'Etat ou des autorités publiques. Ses incidences peuvent être sensibles dans les emplois publics, mais ne sont pas limitées à ce domaine; au surplus, dans de nombreux régimes économiques modernes, la distinction entre secteur public et secteur privé s'est estompée ou effacée.

Autres critères de discrimination (article 1 1) b) de la convention. Dans son étude spéciale de 1996 concernant l'application de la convention n° 111³², la commission d'experts a recommandé que l'on envisage l'adoption d'un protocole additionnel de la convention, dont le but serait de prévoir des critères additionnels sur la base desquels la discrimination serait interdite. La commission d'experts a considéré que les critères suivants étaient largement acceptés et méritaient d'être examinés en vue de leur inclusion dans le protocole susmentionné: l'âge, l'état de santé³³, le handicap, la langue, la nationalité, l'orientation sexuelle, la fortune, les responsabilités familiales, et l'état civil.

Elimination de la discrimination:
processus législatif et application pratique³⁴

La convention peut être appliquée à plusieurs niveaux de réglementation: la Constitution nationale, la législation, la jurisprudence ou les conventions collectives. Lorsque des dispositions sont adoptées pour donner effet à la convention, celles-ci doivent comprendre l'ensemble des sept critères de discrimination retenus à l'article 1, 1 a) de la convention.

Obligation de l'Etat d'appliquer la politique nationale
de promotion de l'égalité en ce qui concerne les emplois soumis
au contrôle direct d'une autorité nationale³⁵

A ce sujet, la commission a rappelé que, si la consécration constitutionnelle du principe d'égalité de chances et de traitement et la protection juridique des individus discriminés représentent une étape importante de la mise en œuvre dudit principe, elles ne peuvent à elles seules constituer une politique nationale au sens de l'article 2 de la convention. La mise en œuvre d'une politique d'égalité de chances et de traitement suppose également l'adoption de mesures spécifiques visant à corriger les inégalités constatées dans la pratique. En effet, la promotion de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession prônée par la convention ne vise pas un état stable que l'on puisse atteindre de manière définitive, mais un processus permanent au cours duquel la politique nationale d'égalité doit sans cesse s'ajuster aux changements qu'elle opère dans la société. Si la convention laisse à chaque pays le soin d'intervenir par les méthodes qui, compte tenu des circonstances et des usages nationaux, paraîtront les plus appropriées, la politique nationale d'égalité de chances et de traitement pour être appliquée

³² Etude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 297.

³³ Notamment la séropositivité: voir plus bas le VIH/SIDA et les avancées scientifiques en matière de tests génétiques.

³⁴ Etude spéciale de 1996, *op. cit.*, paragr. 206 à 222.

³⁵ *Ibid.*, paragr. 172 à 184.

effectivement suppose la mise en œuvre par l'Etat concerné de mesures appropriées dont les principes sont énumérés à l'article 3 de la convention. Il importe donc de souligner l'interdépendance de ces deux modalités d'action que sont l'adoption de dispositions normatives et la définition et la mise en œuvre de programmes visant à promouvoir l'égalité et à corriger les inégalités de fait existant dans la formation, l'emploi et les conditions de travail.

Le recours aux moyens d'application directe dont dispose l'Etat constitue l'une des obligations de la convention. Les gouvernements sont encouragés à adopter des programmes de mesures positives afin d'accroître globalement la participation des membres des groupes défavorisés à la fonction publique, et d'assurer la représentation de ces groupes à tous les échelons de la fonction publique, y compris les échelons supérieurs. Ces programmes s'articulent non seulement sur la politique de recrutement, mais aussi sur la formation en cours d'emploi, laquelle détermine dans une très large mesure la politique de promotion de l'égalité. L'exécution de contrats publics est aussi un domaine dans lequel les pouvoirs publics peuvent disposer de moyens d'influence directe sur les pratiques d'emploi. La commission recommande d'examiner la possibilité d'inclure des clauses prévoyant l'égalité de chances et de traitement dans les contrats publics.

Collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs ³⁶

La collaboration avec ces organisations doit être active. Elle est en général recherchée en vue de l'élaboration des mesures relevant de la politique nationale visée à l'article 2 de la convention. Cette collaboration vise aussi l'application de ces mesures et des principes de la convention au niveau de la branche d'activité, de l'entreprise ou de l'établissement. Il s'agit donc d'une collaboration qui va au-delà de la simple consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, et qui doit permettre de prendre réellement en compte les positions des diverses parties.

Mesures spéciales de protection ou d'assistance

Les mesures spéciales de protection ou d'assistance visées à l'article 5 de la convention sont de deux ordres: les mesures de protection ou d'assistance prévues dans les conventions et recommandations internationales du travail, et les mesures déterminées après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance particulière est nécessaire.

Mesures prévues dans les normes internationales

L'article 5 de la convention précise, dans son paragraphe 1, que «les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues dans d'autres conventions ou recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail ne sont pas considérées comme des discriminations». Tel est le cas, notamment, des mesures spéciales qui peuvent être prises en faveur des peuples autochtones et tribaux, des personnes handicapées ou âgées, ainsi que de celles qui visent la protection de la maternité ou de la santé des femmes, dont le caractère non discriminatoire est expressément reconnu. L'action normative de la Conférence ne peut donc être considérée comme ayant pour effet d'établir ou d'autoriser des discriminations au sens des instruments de 1958. De ce fait, la ratification et l'application de la convention n° 111 ne saurait entrer en conflit avec la

³⁶ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 185 à 192.

ratification ou l'application d'autres instruments qui prévoient des mesures spéciales de protection ou d'assistance.

Par exemple, la protection de la maternité, sous la forme de l'interdiction de licenciement et de l'octroi d'un congé pris avant et après la date de l'accouchement, est un impératif permanent. Dans la pratique, néanmoins, la maternité continue d'être un facteur de discrimination lorsqu'elle est prise en considération, directement ou indirectement, lors de l'embauchage ou pour mettre fin à la relation de travail. La maternité est une situation qui réclame un traitement différent pour que l'égalité réelle puisse être respectée et, dans ce sens, elle est plus une prémisse du principe de l'égalité qu'une dérogation à celui-ci. Des mesures spéciales de protection de la maternité doivent être prises afin de permettre aux femmes de remplir leur rôle maternel, sans pour autant les marginaliser du marché du travail.

Pour répondre à l'approche de pleine égalité entre travailleurs et travailleuses, il convient de rappeler que certaines mesures applicables aux femmes, qui leur sont actuellement accordées pour élever ou soigner des enfants, devraient de plus en plus être octroyées également aux hommes, conformément à l'esprit de la convention n° 156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales. Le fait que de tels avantages ne soient plus seulement l'apanage des femmes pourrait graduellement rendre celles-ci plus compétitives sur le marché de l'emploi, car elles cesseraient d'être, aux yeux de l'employeur, une main-d'œuvre plus coûteuse que la main-d'œuvre masculine.

Mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de certaines de personnes

L'article 5, paragraphe 2, de la convention prévoit que «tout membre peut après consultation, là où elles existent, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs définir comme non discriminatoires toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers de personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les charges de familles ou le niveau social ou culturel». La recommandation, en son paragraphe 6, dispose que l'application de la politique de non-discrimination «ne devrait pas avoir d'effet préjudiciable sur les mesures spéciales» dont il s'agit.

Il importe, pour l'application des instruments de 1958, que toute mesure spéciale dont il s'agit ici corresponde, effectivement, à un but de protection ou d'assistance. Ces mesures spéciales tendent à assurer dans les faits une égalité de chances et de traitement qui tient compte de la diversité des situations de certaines personnes afin qu'elles ne continuent pas à subir les effets de la discrimination exercée à leur encontre. Ces traitements préférentiels sont destinés à rétablir un équilibre et s'inscrivent ou devraient s'inscrire dans le cadre plus large de la promotion de toutes les actions visant à obtenir la suppression des inégalités.

En raison du but de protection et d'assistance qu'elles recherchent, ces mesures spéciales doivent être adoptées proportionnellement à la nature et à l'étendue de la protection à assurer ou de la discrimination existante. Un réexamen attentif de certaines mesures peut faire apparaître qu'elles sont susceptibles d'avoir pour effet d'instituer ou d'autoriser, en réalité, des distinctions, exclusions ou préférences au sens de l'article 1 de la convention. C'est pourquoi, pour la détermination de telles mesures, une garantie importante est prévue sous la forme d'une consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, là où elles existent. Cette consultation doit assurer qu'un examen attentif des mesures en question a été effectué avant de les définir comme non discriminatoires, et que les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ont eu la possibilité d'exprimer leurs points de vue à ce sujet. Une fois adoptées, un examen périodique des mesures spéciales devrait être effectué afin de vérifier la constance de leur raison d'être et

leur efficacité. Il convient de garder à l'esprit que, le but de telles mesures étant de rétablir des déséquilibres dus à des discriminations visant certains travailleurs ou certains secteurs, il est entendu qu'elles sont temporaires par nature.

Les critères suivants peuvent rendre nécessaire l'adoption de mesures spéciales de protection ou d'assistance: sexe, âge, invalidité et appartenance aux minorités ethniques, ou les peuples indigènes et tribaux; la liste n'étant pas exhaustive, elle doit être adaptée aux circonstances nationales.

A propos de la convention n° 111, la commission a réitéré que les mesures de protection de la maternité ne vont pas à l'encontre de la convention. D'autres types de mesures protectrices devraient être examinées en fonction de la *Résolution sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi*, adoptée par la Conférence de 1985, laquelle recommande que toute la législation protectrice applicable aux femmes soit examinée à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques et de l'évolution technique, et qu'elle soit révisée, complétée, élargie, maintenue ou abrogée en fonction des circonstances nationales. S'agissant des normes de l'OIT, la résolution demande que les instruments protecteurs tels que la convention n° 89 soient examinés périodiquement de manière à déterminer si leurs dispositions sont encore adéquates et appropriées au vu de l'expérience acquise depuis leur adoption, des informations scientifiques et techniques et du progrès social.

La commission considère que la reconnaissance du principe de l'égalité entre hommes et femmes vise non seulement à éliminer les dispositions juridiques ou les pratiques qui favorisent ou défavorisent l'un ou l'autre sexe, mais aussi à réaliser dans l'immédiat et pour l'avenir l'égalité effective de droits entre les deux sexes, en égalisant leurs conditions de travail et leurs rôles dans la société, de telle sorte que les femmes jouissent des mêmes possibilités d'emploi que les hommes. C'est pourquoi les différences de traitement entre hommes et femmes ne sont autorisées qu'exceptionnellement quand elles favorisent l'égalité sociale entre les sexes en redressant des pratiques discriminatoires antérieures ou lorsqu'elles sont justifiées par l'existence, et donc la persistance, de raisons biologiques ou physiologiques impérieuses, notamment et surtout dans le cas de la grossesse et de la maternité. Il est, de ce fait, nécessaire de procéder à un examen critique des dispositions prétendument «protectrices» en faveur de la femme, mais qui, en fait, dans la pratique, constituent un obstacle à l'égalité effective et perpétuent ou renforcent sa situation défavorisée dans l'emploi.

2. *Egalité de rémunération: convention n° 100 et recommandation n° 90*

La commission a rappelé qu'en vertu de la convention n° 111, les moyens de protection de la maternité ne violent pas la convention, et que les autres moyens de protection devaient être révisés de façon à être en harmonie avec la «Résolution sur l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi pour les travailleurs et les travailleuses»; adoptée à l'occasion de la Conférence de 1985, qui préconisait que toute la législation protectrice applicable aux femmes soit révisée à la lumière des progrès dans les connaissances scientifiques et les changements techniques; et qu'elle évolue dans un sens approprié et adapté aux circonstances nationales. En ce qui concerne les normes de l'OIT, elle a demandé à ce que les instruments protecteurs tels que la convention n° 89 soient régulièrement révisés afin d'être constamment adéquats et adaptés aux expériences acquises en matière scientifique et technique, comme en matière de progrès social.

Pour la commission, la consécration du principe d'égalité entre les hommes et les femmes ne se traduit pas seulement par l'élimination des normes juridiques et politiques à l'origine d'avantages ou d'inconvénients en fonction du sexe, mais aussi pour assurer

aujourd'hui et demain une égalité effective entre les sexes, qui passe par les mêmes chances pour les femmes que les hommes dans le travail.

Pour elle, les différences entre les hommes et les femmes dans le travail ne peuvent s'envisager qu'exceptionnellement, quand elles favorisent l'égalité sociale et effective entre les sexes, de nature à en finir avec les pratiques discriminatoires antérieures; ou quand existent des raisons physiques ou biologiques le justifiant, en particulier la maternité.

Méthodes d'évaluation des emplois ³⁷

L'adoption du concept d'égalité de rémunération pour un travail de valeur *égale* implique logiquement une comparaison des tâches. A cet égard, la commission a indiqué que le champ de comparaison devrait être aussi ample que ce que permet le système de salaires en place. Etant donné que les hommes et les femmes tendent souvent à effectuer des tâches différentes, il est essentiel d'établir des techniques et procédures appropriées pour estimer la valeur relative des emplois où le contenu est différent pour éliminer les discriminations salariales fondées sur le sexe. La convention ne privilégie pas une méthode d'évaluation particulière. Toutefois, beaucoup de pays ont recours à la méthode analytique d'évaluation des tâches et on s'accorde de plus en plus à estimer que cette méthode est la plus efficace pour garantir l'application du principe d'égalité de rémunération dans la pratique. C'est pourquoi la commission tient à préconiser le plus grand soin dans le choix des critères de comparaison de la valeur des tâches que comprennent les professions, notamment les facteurs prenant en compte les emplois considérés comme étant majoritairement féminins afin de réduire autant que possible la subjectivité et les préjugés sexistes.

Par conséquent, la commission a souligné qu'il faut veiller à éviter que des stéréotypes sexistes n'entrent dans le processus d'évaluation des emplois; ces stéréotypes pouvant conduire à sous-évaluer les tâches effectuées principalement par des femmes ou considérées comme «intrinsèquement féminines». Il est donc essentiel de prendre des mesures pour veiller à ce que l'évaluation des emplois se fonde sur des critères objectifs. Ces critères ne devraient pas sous-évaluer les capacités qui sont normalement demandées pour des emplois occupés dans la pratique par des femmes (activités de soins, habileté manuelle, relations humaines) ni surévaluer les caractéristiques que l'on attache aux emplois effectués habituellement par des hommes, par exemple celles pour lesquelles la force physique est nécessaire. Les qualités que l'on attribue le plus souvent aux femmes sont souvent sous-évaluées par la société par rapport à celles que l'on attribue aux hommes. Il n'est pas surprenant que les systèmes de salaires reflètent les valeurs de la société. La plupart des systèmes traditionnels d'évaluation des emplois font apparaître des préjugés sexistes évidents qui sous-évaluent ou ne prennent pas en compte l'utilité des tâches d'appui ou subalternes qui sont souvent effectuées par des femmes.

Mise en œuvre de l'évaluation des tâches

La participation de tous les partenaires sociaux est primordiale pour l'évaluation des tâches. La participation des organisations professionnelles doit donc être assurée, l'objectif commun étant la réalisation de l'égalité salariale. A cette fin, les partenaires sociaux doivent être sensibilisés à la notion de discrimination salariale et à la nécessité d'éliminer cette forme de discrimination.

³⁷ Etude d'ensemble de 1986, *op. cit.*, paragr. 139 à 142, rapport de la commission d'experts, 2001, *op. cit.*, paragr. 43 et 44.

La commission a fait observer qu'il était nécessaire de disposer d'informations plus complètes pour permettre une évaluation adéquate de la nature, l'étendue et les causes de la différence salariale entre hommes et femmes et des progrès accomplis pour l'application des principes de la convention. Dès lors, en vue d'aider la commission à évaluer l'application du principe de l'égalité de rémunération, et conformément aux dispositions de la convention n° 160 de 1985 sur les statistiques du travail, la commission demande aux gouvernements de fournir les informations statistiques les plus complètes possible, ventilées par sexe, dans leurs rapports, en regard:

- i) de la distribution des hommes et des femmes dans le secteur public, la fonction publique fédérale ou étatique et dans le secteur privé, par niveaux de salaires et heures de travail (définies comme heures de travail ou rémunérées), classées par: 1) branche d'activité économique; 2) profession ou groupe professionnel ou niveau d'éducation/de qualification; 3) ancienneté; 4) groupe d'âge; 5) nombre d'heures de travail ou rémunérées; et, lorsque pertinent, 6) taille de l'entreprise et 7) localisation géographique; ainsi que
- ii) des données statistiques sur la composition des revenus (indiquant leur nature, de base, ordinaire ou minimum, prime pour heures supplémentaires et les différentiels entre équipes de jour et de nuit, les allocations, les bonus et les primes, et rémunération pour les heures non prestées), les heures de travail (définies comme heures de travail ou rémunérées) classifiées selon les mêmes variables que la distribution des employés i) 1) à i) 7) ci-dessus).

Dans la mesure du possible, les statistiques sur les revenus moyens devraient être compilées en fonction des heures de travail ou rémunérées, avec indication du concept utilisé pour les «heures de travail». Là où les données sur les salaires sont indiquées sur une autre base (par exemple les revenus par semaine ou par mois), les statistiques sur le nombre moyen d'heures de travail devraient avoir la même période de référence (c'est-à-dire la semaine ou le mois).

En ce qui concerne les gouvernements qui ne sont pas encore en mesure de fournir des données statistiques complètes, la commission leur a demandé de transmettre toute information actuellement disponible et de continuer à travailler vers une compilation des informations statistiques ainsi mentionnées.

Approche globale

La commission d'experts a pendant longtemps adopté la position que la discrimination salariale ne peut être combattue efficacement sans une action simultanée portant sur toutes ses sources. Comme il ressort de manière évidente de ce qui précède, il est important d'examiner la rémunération égale et l'évaluation des postes dans un contexte plus général de protection contre la discrimination, telles qu'énoncées par les conventions (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981. La commission tient encore à souligner qu'une approche globale de la réduction et de l'élimination des disparités salariales entre les hommes et les femmes nécessite des interventions aux niveaux de la société, politique, culturel et du marché du travail. La commission est convaincue que l'application du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale doit être une composante explicite et nécessaire d'une telle stratégie puisque possédant des avantages que les stratégies ignorant le marché de l'emploi semblent incapables d'atteindre. La commission a noté que l'adoption d'une législation adéquate en matière d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale est importante mais insuffisante pour atteindre les objectifs de la convention. Les politiques nationales traitant seulement des

discriminations sur le marché de l'emploi sont inadéquates, dans la mesure où des facteurs extérieurs au marché du travail (conceptions traditionnelles du rôle de la femme, conflit entre les responsabilités professionnelles et familiales) s'avèrent être des sources plus significatives d'inégalités salariales que les facteurs naissant au sein du marché du travail. La persistance de l'écart salarial requiert des gouvernements, en collaboration avec les partenaires sociaux, qu'ils prennent des mesures actives pour sensibiliser, évaluer, promouvoir et appliquer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

III. Principaux obstacles à l'application de la convention

1. *Discrimination dans l'emploi et la profession: convention n° 111 et recommandation n° 111*

Dans de nombreux Etats dotés d'une législation appropriée en matière de promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession et d'élimination de la discrimination, la commission d'experts a constaté que la mise en œuvre en pratique de la législation et de la politique nationale rencontre encore de nombreuses et diverses difficultés. Même dans les Etats où la Constitution et d'autres dispositions juridiques interdisent explicitement la discrimination, notamment celle fondée sur le sexe, il faut des mesures concrètes et positives pour réaliser l'égalité. Par ailleurs, des facteurs culturels et économiques débouchent sur des pratiques discriminatoires fondées sur la race et la religion très courantes en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Elles ont lieu dans des Etats qui ont pourtant mis en place des dispositions strictes et assorties de sanctions pénales pour les éliminer.

Couverture de tous les critères de la convention et de tous les travailleurs

La commission d'experts a noté que, dans certains pays, la législation qui interdit la discrimination dans l'emploi et la profession ne prend pas en compte tous les critères énoncés dans la convention, ou que la protection de la législation ne s'étend pas à tous les travailleurs. La commission a indiqué qu'il était essentiel que, dans leur examen de la situation et pour la détermination des mesures à prendre, les gouvernements accordent leur attention à toutes les sources de discrimination envisagées par les instruments de 1958³⁸. Lorsque certaines catégories de travailleurs (fonctionnaires, travailleurs agricoles, travailleurs domestiques) ne relèvent pas de la législation générale applicable aux travailleurs et que, notamment, ils ne bénéficient pas de la protection accordée par le Code du travail, il est important de veiller à ce que leur protection, en vertu de la convention, soit garantie par d'autres dispositions.

Mise en œuvre d'une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement

La commission a constaté qu'un certain nombre de gouvernements affirment que la convention ne soulève pas de difficultés ou qu'elle est pleinement appliquée, sans autres précisions sur le contenu et les modalités d'application de la politique nationale. Une telle

³⁸ Etude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, paragr. 32.

affirmation est difficilement acceptable³⁹ car l'égalité de chances et de traitement ne peut être réalisée de manière stable et définitive. En effet, la politique nationale doit s'adapter constamment à l'évolution de la société et aux progrès de la réalisation du principe d'égalité tant dans la législation que dans la pratique. De fait, il subsiste d'importantes discriminations dans la plupart des Etats non seulement sur la base du sexe, mais aussi en raison de la race, de la religion et de l'opinion politique. D'autres facteurs entravent la pleine application de la convention — entre autres, crainte de représailles, charge de preuve, sanctions et recours insuffisants, absence d'assistance juridique et institutions inadaptées pour faire observer les droits garantissant l'égalité.

2. Egalité de rémunération: convention n° 100 et recommandation n° 90

Champ d'application personnel

Comme l'indique l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 100, les principes énoncés dans la convention doivent s'appliquer à tous les travailleurs. Néanmoins, comme pour l'application de la convention n° 111 (voir section précédente), il arrive souvent que de nombreux travailleurs, qui perçoivent généralement des salaires à peine supérieurs, ou inférieurs, au salaire minimum, soient exclus de la protection contre la discrimination salariale que la loi prévoit. La question de la protection de ces travailleurs se pose donc.

Notion de «travail de valeur égale»

Beaucoup de pays appliquent la notion de travail de «valeur égale», laquelle va au-delà de celle d'un travail identique effectué dans les mêmes conditions par des personnes ayant des qualifications et une expérience identiques. Toutefois, la notion de salaire égal pour un travail égal est dépassée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, même si elle figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Si le principe d'égalité de rémunération était défini de la sorte, son application serait extrêmement limitée, étant donné que peu de personnes accomplissent les mêmes tâches et que les hommes et les femmes, dans une mesure considérable, ont des emplois très différents. En fait, les auteurs de la convention, tout en prenant note des difficultés liées à l'application du principe de valeur égale, n'ont pas renoncé à l'utiliser en tant que principe directeur.

Evaluation des tâches

La commission a reconnu que bien des difficultés entravent l'évaluation des tâches et la promotion de la convention. Dans certains pays, les salaires sont fixés au cas par cas ou à la suite de négociations sans qu'il ne soit recouru à des méthodologies d'évaluation des tâches. Par ailleurs, cette évaluation, ainsi que les études et les mesures nécessaires pour équilibrer les salaires, sont coûteuses en temps et en argent. Enfin, lorsqu'une évaluation des tâches est effectuée, il se peut qu'elle ne prévoit pas les mesures nécessaires pour atténuer les préjugés liés au sexe et pour garantir une évaluation objective des tâches, comme le prévoit la convention.

Statistiques⁴⁰

Les statistiques sont très utiles pour évaluer l'inégalité qui existe sur le marché du travail entre hommes et femmes. Il est nécessaire de disposer de données statistiques les

³⁹ *Ibid.*, paragr. 158, 159, 240 et 241.

⁴⁰ Rapport de la commission d'experts de 2001, *op. cit.*, paragr. 45 et 46.

plus complètes possible pour bien évaluer, d'une part, la nature, l'étendue et les causes des différences salariales entre hommes et femmes et, d'autre part, les progrès accomplis dans l'application de la convention. En outre, la commission a insisté sur le fait qu'une analyse de la position et du salaire des hommes et des femmes dans toutes les catégories d'emploi, et aussi bien entre les secteurs d'activité économique qu'au sein de ceux-ci, est nécessaire pour attaquer le problème de l'écart salarial subsistant entre les hommes et les femmes sur la base du sexe. Notant l'absence de données adéquates, la commission a suggéré la manière souhaitable de réunir les statistiques aux fins de cette évaluation. Les gouvernements ont dès lors été encouragés à analyser la situation nationale et à déterminer l'étendue et la nature du différentiel salarial, si possible par secteur, comme point de départ pour s'attaquer au problème de l'égalité de rémunération.

Causes des disparités salariales

On constate aujourd'hui que les écarts salariaux sont dus à des facteurs qui ne relèvent pas toujours du marché du travail. Beaucoup des difficultés rencontrées pour parvenir à l'égalité de rémunération sont étroitement liées à la situation générale des hommes et des femmes dans l'emploi et dans la société. Les écarts de salaires sont principalement dus aux facteurs suivants: niveau d'éducation moins poussé, moins approprié et moins professionnalisé, niveau de formation et de qualifications; ségrégation horizontale et verticale à l'encontre des femmes, lesquelles occupent souvent des emplois et des professions moins rémunérés ou des fonctions moins élevées sans possibilités de promotion; responsabilités familiales et relatives au foyer; coûts perçus de l'emploi des femmes; structure des rémunérations. Dans certains pays, en particulier dans l'agriculture, les conventions collectives prévoient encore des rémunérations différentes pour les hommes et pour les femmes et, dans d'autres, des taux différentiels de productivité sont fixés pour les hommes et pour les femmes. On estime que l'établissement de normes minima au niveau central, un indice de dispersion salariale étroit et la transparence des structures de salaire contribueraient à venir à bout des différences de structures de salaire et à réduire les écarts salariaux.

4.2. Travailleurs ayant des responsabilités familiales

A. L. Torriente

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981	33	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 156.
Recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 165.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)		
Instrument	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, 1965	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 123 par la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

I. Convention (n° 156) et recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981

Double objectif de la convention et de la recommandation

La convention (n° 156) et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, ont un double objectif:

- instaurer l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession entre hommes et femmes ayant des responsabilités familiales, d'une part, et
- entre hommes et femmes ayant de telles responsabilités et ceux qui n'en ont pas.

Lors des discussions en vue de l'adoption de la convention et de la recommandation, on s'est accordé à reconnaître que, pour instaurer la pleine égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, il fallait d'amples réformes sociales, y compris un partage plus équitable des responsabilités familiales. Le premier instrument de l'OIT relatif aux travailleurs ayant des responsabilités familiales, à savoir la recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, 1965, indiquait que «toutes les mesures tendant à assurer des droits égaux aux femmes resteront vaines pour un très grand nombre d'entre elles si, par suite de leurs responsabilités familiales, elles doivent soit abandonner leur emploi, soit renoncer à toutes chances d'avancement parce qu'elles ne peuvent consacrer qu'une partie de leur attention et de leurs efforts à leur

activité professionnelle»⁴¹. Toutefois, la recommandation constatait que les femmes ont davantage de responsabilités familiales et que des mesures sont donc nécessaires pour les aider à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Il ressort clairement des rapports soumis une dizaine d'années après l'adoption de la recommandation sur l'application de celle-ci que la recommandation ne concordait plus suffisamment avec l'évolution du rôle des hommes et des femmes dans la société et dans la vie économique. On estimait que les mesures élaborées en faveur des femmes ayant des responsabilités familiales devaient être étendues aux hommes. Ces mesures inciteraient les hommes à jouer un rôle plus actif dans la famille et, en particulier, aideraient ceux assumant seuls des responsabilités familiales. Elles bénéficieraient également aux femmes en incitant à changer d'attitude les employeurs qui rechignaient à engager des femmes ayant des responsabilités familiales au motif qu'elles entraînaient pour eux des coûts plus élevés.

A sa 66^e session (1980), la Conférence internationale du Travail a entamé des discussions en vue de l'adoption d'un instrument destiné à instaurer l'égalité de chances et de traitement dans la vie professionnelle entre hommes et femmes ayant des responsabilités familiales. La Conférence a reconnu à sa session suivante que la charge excessive des tâches familiales et ménagères supportées par les travailleuses constituait l'une des raisons majeures de l'inégalité persistante dont elles étaient victimes en matière d'emploi et de profession⁴². Le préambule de la convention et de la recommandation reconnaît d'ailleurs la «nécessité d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes qui ont des responsabilités familiales, comme entre ceux-ci et les autres travailleurs; ...». Dans le préambule de la convention, il est pris note des termes du préambule de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979, lequel indique que les Etats parties sont «conscients que le rôle traditionnel de la femme dans la famille et dans la société doit évoluer autant que celui de l'homme si on veut parvenir à une réelle égalité de l'homme et de la femme ...». L'objectif de ces instruments était donc de faire face aux difficultés des travailleurs ayant des responsabilités familiales, ces responsabilités pouvant créer ou perpétuer des inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail.

Autre préoccupation évoquée pendant les discussions préliminaires à l'élaboration des instruments: les mesures prises en faveur des travailleurs ayant des responsabilités familiales ne devraient pas avoir de conséquences discriminatoires pour les autres travailleurs⁴³. On a donc jugé souhaitable de définir la notion de travailleurs ayant des responsabilités familiales de façon à ce qu'elle recouvre l'ensemble des travailleurs, étant donné que tout travailleur peut à un moment donné avoir à assumer des responsabilités familiales au sens de la convention⁴⁴. En outre, afin que ces travailleurs ne soient pas privilégiés par rapport aux autres travailleurs, la convention et la recommandation s'appliquent aux travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales «lorsque ces responsabilités limitent leur possibilité de se préparer à l'activité économique, d'y accéder, d'y participer ou d'y progresser» (article 1, paragraphes 1 et 2, de la convention).

⁴¹ BIT: étude d'ensemble des rapports concernant la recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, 1965, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 64^e session, Genève, 1978, p. 1.

⁴² BIT: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 156) et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 80^e session, 1993, paragr. 25.

⁴³ Voir BIT, rapport VI(2), CIT, 66^e session, Genève, 1980, pp. 19 et 22, ainsi que les commentaires de l'Autriche et du Koweït.

⁴⁴ Voir les commentaires de la République fédérale d'Allemagne, *ibid.*, p. 21.

Champ d'application de la convention

L'article 2 de la convention indique qu'elle s'applique à toutes les branches d'activité économique et à toutes les catégories de travailleurs. L'expression «activité économique» vise à recouvrir toutes les formes d'activité professionnelle, dans le secteur public ou privé, qu'il s'agisse d'activités lucratives ou non⁴⁵. On a considéré que la convention devrait viser toutes les formes d'emploi et tous les secteurs d'activité, et admis que l'article 2 pourrait être appliqué par étapes, le cas échéant, et conformément aux conditions nationales⁴⁶.

La convention cherche à couvrir tous les travailleurs, qu'ils aient un emploi à plein temps, à temps partiel, temporaire ou autre, et qu'ils soient ou non salariés. Il a aussi été convenu que la convention devrait couvrir l'ensemble des travailleurs vivant dans un pays déterminé, qu'ils soient ou non ressortissants de ce pays, afin que les travailleurs migrants soient protégés par la convention⁴⁷.

Etant donné que la convention visait entre autres à protéger les travailleurs cherchant à revenir dans la vie active après une absence due à leurs responsabilités familiales, l'article 1, paragraphe 1, a été libellé de sorte à couvrir non seulement les personnes ayant des responsabilités familiales et occupant un emploi, mais aussi celles cherchant à entrer ou à revenir dans la vie active, ou à suivre une formation professionnelle⁴⁸.

Définitions

La convention s'applique aux travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités à l'égard de leurs enfants à charge ou d'autres membres de leur famille directe qui ont manifestement besoin de leurs soins ou de leur soutien, lorsque ces responsabilités limitent leurs possibilités de se préparer à l'activité économique, d'y accéder, d'y participer ou d'y progresser (article. 1, paragraphes 1 et 2).

Il revient aux gouvernements de définir les termes «leurs enfants à charge» et «autres membres de leur famille directe qui ont manifestement besoin de leurs soins ou de leur soutien». L'article 1, paragraphe 3, de la convention indique que ces termes s'entendent au sens défini dans chaque pays par l'un des moyens visés à l'article 9, à savoir «par voie de législation, de conventions collectives [...] ou de toute autre manière appropriée, conforme à la pratique nationale et tenant compte des conditions nationales».

Il a été souligné au cours des travaux préliminaires que la définition d'enfants à charge pouvait tenir compte de toute une gamme de dispositions nationales spécifiques concernant l'âge des enfants, la relation juridique avec le travailleur, la résidence et d'autres caractéristiques, sans oublier que le concept de «dépendance» devrait signifier une dépendance vis-à-vis du travailleur, aux plans de l'aide et de l'alimentation ainsi que du

⁴⁵ Voir réponse de la Belgique, rapport V(2), CIT, 67^e session, Genève, 1981, p. 16, et *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 1981, paragr. 93, Genève.

⁴⁶ Voir l'étude d'ensemble de 1993 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, *op. cit.*, paragr. 46 à 51.

⁴⁷ *Ibid.*, paragr. 46 et 47.

⁴⁸ *Ibid.*, paragr. 46.

bien-être physique et mental ⁴⁹. Il a été établi que la dépendance ne devrait pas être limitée uniquement à la dépendance économique afin de tenir compte des besoins de nature différente tels que ceux des personnes handicapées ou invalides, que l'enfant soit mineur ou non.

Conformément à cette notion de personne à charge, la plupart des Etats ayant ratifié la convention ont utilisé la limite d'âge en vigueur pour les mineurs ou les enfants, aux fins de la définition d'enfants à charge qui figure dans la convention. Cette définition, inscrite dans la législation nationale sur la famille, la sécurité sociale ou l'éducation, couvre généralement les enfants depuis la naissance jusqu'à un âge variant entre 15 et 21 ans. Cette durée est fréquemment allongée dans le cas d'une éducation donnée à plein temps à des enfants, d'un apprentissage ou d'une autre formation professionnelle, ou du service militaire. La plupart des gouvernements étendent la limite d'âge pour les enfants à charge en cas de maladie grave ou d'invalidité ⁵⁰.

S'agissant de la relation juridique entre l'enfant à charge et le travailleur, on constate que la couverture varie fortement entre les divers Etats Membres. La plupart d'entre eux couvrent les enfants nés d'un couple marié, ainsi que les enfants adoptés ou nés d'un membre du couple lors d'un précédent mariage. De nombreux pays couvrent aussi les petits enfants ou les enfants d'autres membres de la famille lorsque les parents naturels sont incapables de s'occuper d'eux. De même, de nombreux pays couvrent les enfants qui n'appartiennent à aucune de ces catégories, mais qui résident légalement chez le travailleur ⁵¹.

A propos des autres membres de la famille directe qui ont besoin de soins ou de soutien, un certain nombre de pays ont pris des mesures pour couvrir les membres de la famille directe, entre autres des parents âgés, malades ou invalides. Un petit nombre de pays (notamment les Pays-Bas) ont défini la notion de responsabilités familiales de façon à y inclure d'autres personnes qui, bien que n'étant pas apparentées au travailleur, ont avec lui un lien étroit de nature familiale, par exemple lorsqu'il s'agit d'un ami ou d'un voisin âgé. Toutefois, beaucoup de pays n'ont pas encore pris de mesures pour faire appliquer l'article 1, paragraphe 2, de la convention.

Application progressive de la convention

L'article 10 de la convention indique que les dispositions de la convention peuvent, si nécessaire, être appliquées par étapes, à l'exception de celles de l'article 1, paragraphe 1. Il a été convenu au cours des discussions préliminaires que la convention devrait s'appliquer d'emblée aux travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités à l'égard de leur enfant à charge. Les dispositions de fond de la convention ont été libellées de sorte à pouvoir tenir compte des ressources budgétaires nationales afin que tous les Etats Membres, quel que soit leur degré de développement économique, puissent ratifier et appliquer la convention.

L'article 10, paragraphe 1, indique que les dispositions de la convention pourront, si nécessaire, être appliquées par étapes étant entendu que les mesures prises à cet effet s'appliqueront en tout état de cause à tous les travailleurs visés à l'article 1, paragraphe 1.

⁴⁹ Voir *Compte rendu des travaux*, CIT, 67^e session, Genève, 1981, p. 28/10, paragr. 83 et 84.

⁵⁰ Voir l'étude d'ensemble sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, paragr. 39.

⁵¹ *Ibid.*, paragr. 40.

L'article 10, paragraphe 2, prévoit que tout Membre qui ratifie la convention indiquera dans le premier rapport sur l'application de celle-ci qu'il est appelé à soumettre, en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, si et au sujet de quelles dispositions de la convention il entend se prévaloir de la possibilité offerte au paragraphe 1 de l'article 10, et qu'il indiquera, dans les rapports suivants, la mesure dans laquelle il a donné, ou se propose de donner effet, auxdites dispositions.

Obligations au titre de la convention

L'article 3, paragraphe 1, de la convention indique que, en vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, chaque Membre doit, parmi ses objectifs de politique nationale, viser à permettre aux personnes ayant des responsabilités familiales qui occupent ou désirent occuper un emploi d'exercer leur droit de l'occuper ou de l'obtenir sans faire l'objet de discrimination et, dans la mesure du possible, sans conflit entre leurs responsabilités professionnelles et familiales. La référence à l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, par laquelle commence l'article, a été ajoutée pour indiquer que les mesures envisagées par l'article 3 s'inscrivent dans le contexte plus vaste de l'égalité entre les sexes⁵².

A ce sujet, le paragraphe 2 de l'article 3 indique que le terme «discrimination» utilisé dans le paragraphe 1 du même article signifie la discrimination en matière d'emploi et de profession, telle que définie aux articles 1 et 5 de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958⁵³. Par conséquent, les politiques nationales adoptées par les Etats Membres en vertu de la convention n° 156 devraient viser à éliminer toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur les responsabilités familiales ayant pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession et qui n'est pas fondée sur les qualifications inhérentes à un emploi donné (article 1, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 111). Ces politiques devraient également viser à instaurer l'égalité de chances et de traitement pour les hommes et les femmes ayant des responsabilités familiales en ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi et aux différentes professions, ainsi que les conditions d'emploi (article 1, paragraphe 3, de la convention n° 111)⁵⁴.

Etant donné que la convention et la recommandation situent la question de l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs ayant des responsabilités familiales dans le cadre plus ample des mesures visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au travail, il convient que les principes de ces instruments soient inclus dans la politique nationale que les pays pour lesquels la convention n° 111 est en vigueur s'engagent à formuler et à appliquer, conformément à l'article 2 de la convention n° 111.

Etant donné que la discrimination motivée par les responsabilités familiales ou l'état matrimonial a été souvent considérée comme une forme de discrimination fondée sur le sexe⁵⁵, le paragraphe 7 de la recommandation suggère que des mesures devraient être

⁵² *Compte rendu des travaux*, CIT, 67^e session, Genève, 1981, p. 28/11, paragr. 97.

⁵³ L'article 5 de la convention n° 111 indique que les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues pour répondre aux besoins des personnes ayant des responsabilités familiales ne sont pas considérées comme des discriminations.

⁵⁴ Voir également les paragraphes 6, 7 et 8 1) de la recommandation n° 165.

⁵⁵ Etude d'ensemble de 1993 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, supra, paragr. 26.

adoptées et mises en œuvre en vue de prévenir la discrimination directe ou indirecte fondée sur l'état matrimonial ou les responsabilités familiales.

Formation et emploi

L'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession entre hommes et femmes ayant des responsabilités familiales signifie nécessairement qu'il ne saurait y avoir de discrimination dans l'accès à la formation professionnelle, à l'accès à l'emploi et aux différentes professions, ainsi que dans les conditions d'emploi (article 1, paragraphe 3, de la convention n° 111). En permettant aux personnes ayant des responsabilités familiales d'exercer leur droit de choisir librement un emploi, la convention n° 156 vise à améliorer les perspectives d'emploi et d'avancement des travailleurs ayant des responsabilités familiales par l'amélioration de leurs qualifications professionnelles. L'article 7 de la convention et les paragraphes 12, 13 et 14 de la recommandation visent les difficultés que ces travailleurs ont, en raison de leurs responsabilités familiales, pour se préparer à l'activité économique, y accéder, y participer ou y progresser (article 1, paragraphes 1 et 2, de la convention) et demandent aux gouvernements de prévoir des programmes, des équipements et des services, y compris des mesures dans le domaine de l'orientation et de la formation professionnelles, pour «permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de s'intégrer dans la population active, de continuer à en faire partie et de reprendre un emploi après une absence due à ces responsabilités (article 7 de la convention; paragraphe 12 de la recommandation).

Le paragraphe 13 de la recommandation suggère que, conformément à la politique et à la pratique nationales, des moyens de formation professionnelle et, lorsque cela est possible, des arrangements en matière de congé-éducation payé qui permettent d'utiliser ces moyens soient mis à la disposition des travailleurs ayant des responsabilités familiales. L'inclusion de cette disposition ne visait apparemment pas à préconiser l'introduction du congé-éducation payé dans les pays où il n'existait pas encore, mais plutôt à recommander l'adoption, dans les pays où il existait, de mesures destinées à permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de bénéficier de ce congé au même titre que les autres travailleurs⁵⁶.

Le paragraphe 14 de la recommandation indique que les services en place pour l'ensemble des travailleurs devraient prévoir des services d'orientation professionnelle, de conseil, d'information et de placement pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales d'accéder à un premier emploi ou de reprendre un emploi. La recommandation indique par ailleurs que ces services devraient être gratuits et dotés d'un personnel possédant une formation appropriée, et répondre de manière adéquate aux besoins particuliers des travailleurs ayant des responsabilités familiales.

Conditions d'emploi et sécurité sociale

La convention indique que toutes les mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales devraient être prises pour tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales en ce qui concerne les conditions d'emploi et la sécurité sociale.

⁵⁶ *Compte rendu des travaux*, CIT, 67^e session, Genève, 1981, p. 28/21, paragr. 256.

Conditions d'emploi

L'organisation du temps de travail revêt une importance essentielle pour les travailleurs ayant des responsabilités familiales qui s'efforcent de concilier vie professionnelle et vie familiale. Comme on l'a indiqué précédemment, la convention n° 156 et la recommandation n° 165 cherchent à aider ces travailleurs à concilier ces responsabilités afin de promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi entre les hommes et les femmes, d'une part, et entre les travailleurs ayant des responsabilités familiales et les autres, d'autre part. Ainsi, le paragraphe 17 de la recommandation indique que toutes les mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales et avec les intérêts légitimes des travailleurs devraient être prises pour que les conditions d'emploi soient telles qu'elles permettent aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales.

L'organisation traditionnelle du travail — emploi à plein temps, horaires de travail fixes, période continue de service — se fonde sur une répartition stéréotypée des rôles entre hommes et femmes en vertu de laquelle l'homme travaille tandis que la femme élève les enfants et s'occupe du foyer. Lorsque les femmes ont été plus nombreuses à travailler, les contraintes de la société traditionnelle et les difficultés pour concilier vie professionnelle et vie familiale ont nui aux perspectives d'emploi et d'avancement des femmes. L'article 4 *b)* de la convention prévoit donc des mesures en faveur des travailleurs, hommes ou femmes, ayant des responsabilités familiales. Ces mesures doivent avoir pour double effet d'inciter les femmes à occuper un emploi et à le conserver, d'inciter les hommes à participer plus activement à la vie familiale et, par conséquent, de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes au travail et au foyer⁵⁷.

Le paragraphe 18 de la recommandation indique que les mesures générales destinées à améliorer les conditions de travail de l'ensemble des travailleurs peuvent être bénéfiques à ceux ayant des responsabilités familiales. La recommandation prône la réduction progressive de la durée journalière du travail, la réduction des heures supplémentaires et plus de souplesse dans l'organisation des horaires de travail et des périodes de repos et de congé. Les besoins particuliers des travailleurs, y compris ceux découlant de leurs responsabilités familiales, devraient être pris en considération dans l'organisation du travail par équipes et lors de l'affectation au travail de nuit (paragraphe 19). Le paragraphe 20 prévoit que les responsabilités familiales et des éléments tels que le lieu d'emploi du conjoint et les possibilités d'éducation des enfants devraient être pris en considération lors du transfert de travailleurs d'une localité à une autre.

Les travailleurs ayant des responsabilités familiales, en particulier les femmes, occupent souvent un emploi atypique — emploi à temps partiel, emploi temporaire, travail à domicile — afin de pouvoir concilier leur travail et leur vie de famille⁵⁸. Ces emplois sont souvent précaires, mal rémunérés, offrent peu de perspectives et, au mieux, sont assortis d'une protection sociale insuffisante. Le paragraphe 21 de la recommandation indique que les conditions dans lesquelles est exercé l'emploi à temps partiel devraient être réglementées et contrôlées d'une manière adéquate et prévoir une protection sociale équivalant à celle des travailleurs à plein temps ou permanents.

⁵⁷ Etude d'ensemble de 1993 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, supra, paragr. 131.

⁵⁸ Dans beaucoup de pays, les femmes occupent le plus souvent un emploi à temps partiel. Voir l'étude d'ensemble de 1993 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, supra, paragr. 144.

La recommandation prévoit également des congés spéciaux. Le paragraphe 22 indique que la mère ou le père devrait, au cours d'une période suivant immédiatement le congé de maternité, pouvoir obtenir un congé (congé parental) sans perdre son emploi, les droits afférents à celui-ci étant préservés. La durée de la période suivant le congé de maternité et celle du congé auquel se réfère le paragraphe ci-dessus, ainsi que les conditions afférentes, devraient être fixées dans chaque pays (paragraphe 22 2)). Ce congé pourra être introduit de manière progressive (paragraphe 22 3)), ou n'être appliqué que dans les entreprises occupant un certain nombre de travailleurs. Conformément aux objectifs de la convention, la recommandation indique que ce type de congé ne devrait pas être restreint à un seul des deux parents⁵⁹. La recommandation prévoit qu'un travailleur, homme ou femme, ayant des responsabilités familiales à l'égard d'un enfant à charge devrait pouvoir obtenir un congé en cas de maladie de celui-ci (paragraphe 23 1)) ou d'un autre membre de sa famille (paragraphe 23 2)).

Sécurité sociale et mesures fiscales

Les systèmes de sécurité sociale ont pendant longtemps été fondés sur le principe que la famille est composée d'un homme qui travaille et d'une femme qui s'occupe du foyer, celle-ci bénéficiant de la protection sociale accordée au mari dans le cadre de son emploi. Ce modèle traditionnel de protection sociale, d'une manière générale, pénalise les femmes qui prennent un emploi à temps partiel après leur maternité ou qui abandonnent, temporairement ou non, leur emploi en raison de leurs responsabilités familiales. La commission d'experts a estimé que les systèmes de protection sociale devraient tenir compte de la diversité des situations des hommes et des femmes au travail afin de garantir aux hommes et aux femmes une protection et des droits égaux⁶⁰.

La convention prévoit que, en vue d'instaurer l'égalité effective de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes, les gouvernements doivent prendre toutes les mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales pour tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales en ce qui concerne la sécurité sociale (article 4 b)). Cette disposition devrait être interprétée au regard du double objectif de la convention et de la recommandation, à savoir aider les travailleurs ayant des responsabilités familiales à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale pour instaurer l'égalité effective de chances et de traitement dans l'emploi entre les hommes et les femmes ayant des responsabilités familiales, d'une part, et entre les travailleurs ayant des responsabilités familiales et les autres, d'autre part. La recommandation indique également que des mesures fiscales devraient être prises pour veiller à ce que les parents ne soient pas pénalisés lorsqu'ils prennent un emploi ou qu'ils le conservent, en particulier lorsque les deux parents travaillent.

Le paragraphe 27 de la recommandation indique que des prestations de sécurité sociale, des allègements fiscaux ou d'autres mesures appropriées compatibles avec la politique nationale devraient, quand cela s'avère nécessaire, pouvoir être accordés aux travailleurs ayant des responsabilités familiales. Cette disposition se réfère pour l'essentiel aux mesures fiscales qui, en raison de leurs modalités, sont susceptibles soit de décourager l'un ou l'autre parent de prendre un emploi, soit de les inciter à rester au chômage. Les

⁵⁹ Lorsque la possibilité de prendre un congé plus long pour assurer la garde d'un enfant en bas âge n'est limitée qu'à la mère, ceci peut, à terme, nuire aux possibilités de carrière des femmes, tout en constituant aussi une discrimination envers les hommes. Voir l'étude d'ensemble de 1993 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, paragr. 169.

⁶⁰ *Ibid.*, paragr. 129.

systèmes fiscaux ne devraient pas être discriminatoires à l'encontre des couples dans lesquels l'homme et la femme travaillent.

Dans ce domaine, les pays ont suivi des approches différentes. Certains prévoient une imposition séparée ou un système en vertu duquel, pour réduire la charge fiscale, le revenu total de la famille est divisé par le nombre de ses membres. D'autres pays ont pris des mesures d'allègement fiscal qui permettent aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de déduire de leur revenu les coûts entraînés par la garde de leurs enfants ou par les soins dispensés à un autre membre de la famille⁶¹.

La convention et la recommandation demandent également aux gouvernements de prendre des mesures pour garantir la protection des travailleurs ayant des responsabilités familiales pendant les périodes de congé mentionnées aux paragraphes 22 et 23 de la recommandation (entre autres, congé de maternité, congé parental ou congé pour s'occuper d'une personne à charge). Le paragraphe 28 de la recommandation indique que, pendant ces types de congés, les travailleurs, par l'un des moyens visés au paragraphe 3 de la recommandation (législation, conventions collectives, règlements d'entreprise, sentences arbitrales, décisions judiciaires ou combinaison de ces divers moyens), pourront être protégés par la sécurité sociale. Lorsque la législation ou des conventions collectives prévoient un congé familial payé, ces périodes de congé sont en général assimilées à des périodes de travail rémunéré; le droit à la sécurité sociale est donc entièrement préservé. Lorsque le congé familial, par exemple le congé parental, n'est pas rémunéré, certains pays ont pris des mesures pour financer les prestations soit à l'aide des recettes fiscales, soit par une caisse d'assurances sociales. Plusieurs pays ont pris des mesures pour que les périodes de congé accordées pour s'occuper d'un enfant soient prises en compte dans le calcul des pensions⁶².

Services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille

L'article 5 de la convention et les paragraphes 24 à 26 de la recommandation prévoient que des mesures compatibles avec les conditions et possibilités nationales soient prises pour tenir compte des besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales dans l'aménagement des collectivités, locales ou régionales, et pour développer ou promouvoir des services communautaires, publics ou privés, tels que des services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille.

Les autorités compétentes, en collaboration avec les organisations publiques ou privées intéressées, devraient prendre des mesures pour déterminer les besoins et les préférences, à l'échelle communautaire, en ce qui concerne les services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille, et veiller à ce que ces services et installations répondent aux besoins et préférences qui auront été déterminés (paragraphes 24 et 25 de la recommandation). Les autorités compétentes devraient encourager et faciliter l'établissement, notamment dans les collectivités locales, de plans visant au développement méthodique de services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille, et faciliter l'organisation de ces services et installations, à titre gratuit ou à un prix raisonnable correspondant aux possibilités financières du travailleur. Ces services et installations devraient être conformes à des normes établies par les autorités compétentes (paragraphe 26 de la recommandation).

⁶¹ *Ibid.*, paragr. 173 et 174.

⁶² *Ibid.*, paragr. 176-182.

La section VII de la recommandation prévoit également de promouvoir toutes les initiatives possibles, publiques ou privées, tendant à alléger les tâches découlant des responsabilités familiales des travailleurs (paragraphe 32). Le paragraphe 33 suggère que des mesures soient prises pour développer des services d'aide familiale et de soins à domicile réglementés et contrôlés d'une façon appropriée et en mesure de fournir à un prix raisonnable, correspondant aux possibilités financières du travailleur, une assistance qualifiée aux travailleurs ayant des responsabilités familiales.

Mesures pour faire connaître les difficultés des travailleurs ayant des responsabilités familiales

Afin d'instaurer l'égalité de chances et de traitement pour ces travailleurs, il faut faire comprendre et accepter les principes de la convention n° 156, à savoir que tant les hommes que les femmes ont des responsabilités familiales et que la société doit permettre à ceux ayant des personnes à charge de satisfaire à leurs obligations tout en participant pleinement à la vie active. A cette fin, l'article 6 de la convention demande aux gouvernements de prendre des mesures appropriées pour promouvoir une information et une éducation qui suscitent dans le public une meilleure compréhension du principe de l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes et des problèmes des travailleurs ayant des responsabilités familiales, ainsi qu'un courant d'opinion favorable à la solution de ces problèmes. Le paragraphe 11 de la recommandation indique que les autorités et organismes compétents devraient entreprendre ou encourager toute recherche qui serait nécessaire sur les divers aspects de l'emploi des travailleurs ayant des responsabilités familiales, en vue de fournir des informations objectives sur lesquelles puissent se fonder des politiques et des mesures efficaces, et promouvoir l'éducation nécessaire pour encourager le partage des responsabilités familiales entre hommes et femmes et pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales de mieux s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Refus d'un emploi à un travailleur ou cessation de la relation de travail en raison de responsabilités familiales

L'article 8 de la convention indique que «les responsabilités familiales ne peuvent, en tant que telles, constituer un motif valable pour mettre fin à la relation de travail». Le paragraphe 16 de la recommandation va plus loin en indiquant que l'état matrimonial, la situation de famille ou les responsabilités familiales ne devraient pas, en tant que tels, constituer des motifs valables pour refuser un emploi à un travailleur ou pour mettre fin à la relation de travail.

Moyens d'application

L'article 9 de la convention établit que les dispositions de la convention peuvent être appliquées par voie de législation, de conventions collectives, de règlements d'entreprise, de sentences arbitrales, de décisions judiciaires, ou par une combinaison de ces divers moyens, ou de toute autre manière appropriée, conforme à la pratique nationale et tenant compte des conditions nationales. Le paragraphe 3 de la recommandation prévoit les mêmes dispositions en vue de l'application de celle-ci.

Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

L'article 11 de la convention prévoit que les organisations d'employeurs et de travailleurs auront le droit de participer, selon des modalités appropriées aux conditions et à la pratique nationales, à l'élaboration et à l'application de mesures prises pour donner effet aux dispositions de la convention.

II. Commentaires de la commission d'experts

- La commission d'experts a souligné qu'il est très important d'envisager l'application de la convention dans une large perspective. Il ressort des dispositions de la convention que son application suppose l'adoption de mesures dans nombre de domaines différents qui, normalement, ne relèvent pas tous de la responsabilité d'un seul ministère ou d'une seule administration, et encore moins d'une seule organisation non gouvernementale. S'il est évident que le ministère (ou le département) du Travail a un rôle à jouer, certaines mesures relèvent des autorités administratives chargées notamment d'assurer et de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et d'établir des politiques et des programmes dans les domaines des services communautaires, de l'éducation et de la formation professionnelle⁶³.
- La commission d'experts a également fait observer que, pour contribuer effectivement à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, les mesures prises au titre de la politique nationale prescrite à l'article 3 de la convention doivent s'accompagner d'une «vaste campagne de sensibilisation à l'idée que la famille est l'affaire de tous, hommes ou femmes, et que la société doit permettre à toutes les personnes ayant charge de famille d'exercer leurs responsabilités et de participer pleinement à la vie active»⁶⁴.
- La commission d'experts a pris note des mesures prises par différents pays en vue de l'établissement de programmes d'aménagement systématique de services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille. Souvent, il incombe aux autorités locales de superviser la planification, l'élaboration, le fonctionnement quotidien et l'expansion des services communautaires de soins aux enfants et aux personnes âgées⁶⁵. Au Canada, par exemple, les gouvernements provinciaux gèrent les programmes de garde de jour et coordonnent le choix des grandes orientations et la planification des programmes relatifs aux services à l'enfance et des services locaux. Dans un certain nombre de pays, les employeurs sont légalement tenus de mettre en place les installations voulues, habituellement lorsqu'ils emploient un certain nombre de travailleuses⁶⁶. La commission d'experts a également noté que de plus en plus d'employeurs prennent des mesures pour aider leurs salariés ayant des enfants à charge. Ces services comprennent la fourniture d'informations et de références sur les services de soins aux enfants, des indemnités versées aux salariés pour les aider à financer le coût des soins aux enfants, le financement de services directs comme des centres de soins aux enfants situés dans l'entreprise ou à l'extérieur de celle-ci, ou encore des établissements de garde de jour privés⁶⁷.

L'article 8 de la convention n'exige pas qu'un motif soit donné lorsqu'un travailleur ayant des responsabilités familiales est licencié, mais il exclut que les responsabilités familiales constituent un tel motif. Dans l'esprit de l'article 9, qui prévoit que la convention peut être appliquée par divers moyens, l'article 8 ne rend pas nécessaire un acte

⁶³ *Ibid.*, paragr. 62.

⁶⁴ *Ibid.*, paragr. 90.

⁶⁵ *Ibid.*, paragr. 203 et 204.

⁶⁶ *Ibid.*, paragr. 206.

⁶⁷ *Ibid.*, paragr. 207.

législatif pour être appliqué et il laisse aux Etats Membres une certaine latitude pour déterminer ses modalités d'application. D'une manière générale, les dispositions qui interdisent le licenciement d'une femme enceinte ou d'une femme en congé de maternité peuvent aussi être considérées comme des mesures de protection contre les discriminations à l'égard des travailleuses en raison de leurs responsabilités familiales potentielles. Les aspects relatifs au congé de maternité sortent du champ d'application de la convention n° 156 et de la recommandation n° 165, bien qu'ils tiennent de toute évidence une place importante dans les politiques nationales en matière d'égalité de chances et de traitement ⁶⁸.

- La commission d'experts a estimé que les mesures destinées à permettre aux hommes et aux femmes de concilier leurs obligations professionnelles et leurs obligations familiales se fondent sur le principe d'égalité. Par conséquent, la convention n° 156 et la recommandation n° 165 s'inscrivent dans l'objectif global visant à garantir à tous les hommes et les femmes la possibilité de participer pleinement à la vie sociale et économique, tout en assumant leurs responsabilités familiales.

⁶⁸ *Ibid.*, paragr. 122 et 124.

4.3. Peuples indigènes et tribaux

L. Swepston et A.L. Torriente

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989	14	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 104) relative aux populations autochtones et tribales, 1957	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 104.

<i>Instruments dépassés</i> (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 50) sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936	30	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 50. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et/ou les conventions (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et, selon le cas, à dénoncer à cette occasion la convention n° 50.
Recommandation (n° 46) sur l'élimination du recrutement, 1936	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 46 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Convention (n° 64) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939	28	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 64. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et/ou les conventions (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et, selon le cas, à dénoncer à cette occasion la convention n° 64.
Recommandation (n° 58) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 58 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Convention (n° 65) sur les sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1939	32	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 65. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et, selon le cas, à dénoncer à cette occasion la convention n° 65.

Convention (n° 86) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1947	23	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 86. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et/ou les conventions (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962, (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et, selon le cas, à dénoncer à cette occasion la convention n° 86.
Convention (n° 104) sur l'abolition des sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1955	26	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n°104. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et, selon le cas, de dénoncer à cette occasion la convention n° 104.
Convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957	19	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 107 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 107.
Recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 70 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Recommandation (n° 74) sur la politique sociale dans les territoires dépendants (dispositions complémentaires), 1945	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 74 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.

L'OIT s'est occupée de la situation des populations indigènes et tribales dès sa création en 1919. En 1921, elle avait déjà entrepris des études dans le domaine des «travailleurs indigènes»⁶⁹, ainsi qu'on l'appelait à l'époque. Lorsque le Système des Nations Unies a été créé immédiatement après la Seconde guerre mondiale, diverses institutions spécialisées des Nations Unies et l'OIT ont lancé le Programme andin. Ce programme de développement multidisciplinaire, dont le BIT a assumé la responsabilité principale, a été mis en œuvre dans les pays de la région andine de l'Amérique du Sud. Le programme a développé ses activités en collaboration avec un certain nombre d'autres organismes des Nations Unies dès le début des années 1950 jusqu'au début des années 1970. Compte tenu des résultats du travail effectué, l'OIT a décidé d'adopter un instrument normatif international sur la question, avec la participation active des autres organisations du Système des Nations Unies⁷⁰. En 1957, l'OIT a adopté la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, et la recommandation (n° 104) qui l'accompagne⁷¹. Trente-deux ans plus tard, l'OIT a révisé la convention n° 107 en

⁶⁹ Voir révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, rapport VI(1), Conférence internationale du Travail, 75^e session (Genève, 1988), p. 3.

⁷⁰ Voir la convention (n° 107) concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants, Conférence internationale du Travail, 40^e session (Genève, 1957), préambule.

⁷¹ Voir Conférence internationale du Travail, *Compte rendu des travaux*, 39^e session (Genève, 1956), et Conférence internationale du Travail, *Compte rendu des travaux*, 40^e session (Genève, 1957). La convention n° 107 a été le premier instrument normatif international visant à établir les droits des populations autochtones et tribales et les devoirs des Etats envers ces populations. Cet instrument de référence considère les questions fondamentales de politique et d'administration, prescrit l'obligation des Etats de rechercher la collaboration des populations intéressées et de leurs

adoptant la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989. Les conventions n°s 107 et 169 restent les deux seuls instruments internationaux consacrés exclusivement aux peuples indigènes et tribaux et établissant d'une manière détaillée les droits fondamentaux de ces peuples et les obligations des Etats à leur égard.

Les peuples indigènes et tribaux font partie des groupes les plus vulnérables. Ils sont souvent victimes de discrimination et de conditions de travail oppressifs, y compris des exemples de travail forcé ou en conditions de servage et de discrimination salariale. Plusieurs autres instruments de l'OIT concernant les travailleurs en général s'appliquent aussi à la situation de ces peuples, par exemple la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. En outre, étant donné que les peuples indigènes et tribaux se déplacent souvent pour trouver du travail, ils sont concernés par deux conventions de l'OIT à ce sujet, à savoir la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

Dans les décennies qui ont suivi l'adoption du premier instrument international concernant les peuples indigènes et tribaux, la convention n° 107, ces peuples ont fait entendre de plus en plus leurs voix; ils ont constitué leurs propres organisations pour pouvoir exprimer leurs intérêts et leurs préoccupations aux plans national et international ⁷². En conséquence, les peuples indigènes et tribaux ont acquis une certaine notoriété au plan international, ce qui a conduit les organisations internationales à répondre aux besoins et aux préoccupations qu'ils exprimaient.

En 1982, le Conseil économique et social des Nations Unies a créé le Groupe de travail sur les populations autochtones, qui était chargé d'examiner la situation des peuples indigènes et tribaux et de préparer le projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies, par la résolution n° 1995/32 du 3 mars 1995, a décidé de créer un groupe de travail intersessions à composition non limitée afin d'élaborer un projet de déclaration intitulé projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ⁷³ pour examen et

représentants, demande l'amélioration des conditions de vie et de travail ainsi que du niveau d'éducation des populations autochtones et tribales et le respect de leurs droits coutumiers, prévoit la protection des droits sur les terres, prévoit des mesures de protection dans le domaine des droits sur les terres, et demande que ces populations bénéficient de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement dans plusieurs domaines, à savoir l'emploi, la formation professionnelle, la sécurité sociale, l'éducation et la santé. D'après la convention, des dispositions doivent être prises pour qu'un enseignement soit donné aux enfants afin de leur apprendre à lire et à écrire dans leur langue maternelle, dans la mesure du possible (article 23). Selon l'article 27 de la convention, les gouvernements devront prendre des mesures appropriées en vue de faire connaître aux populations intéressées leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail et les services sociaux. Actuellement, la convention n'est plus ouverte à la ratification, elle reste cependant en vigueur pour les pays qui l'ont ratifiée mais qui n'ont pas ratifié la convention n° 169. Au 1^{er} mai 2001, la convention n° 107 était en vigueur dans 19 pays: Angola, Bangladesh, Belgique, Brésil, Cuba, République dominicaine, Egypte, El Salvador, Ghana, Guinée Bissau, Haïti, Inde, Iraq, Malawi, Pakistan, Panama, Portugal, République arabe syrienne et Tunisie.

⁷² Julien Burger, «Report from the Frontier: The State of the Worlds Indigenous Peoples», 1987, p. 44.

⁷³ Le projet de déclaration devait être établi à la lumière du projet contenu dans l'annexe à la résolution 1994/45 de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulée «projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones».

adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie internationale des populations autochtones (E/CN.4/1999/82, 20 janvier 1999). Le projet de déclaration vise à établir des normes minimales pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. Cependant, en mai 2001, le groupe de travail n'a adopté que deux articles du texte en question et il est peu probable que le texte définitif de la déclaration soit adopté.

Le groupe de travail a proposé l'idée de proclamer 1993 Année internationale des populations autochtones, ce qui a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies⁷⁴. Cette décision a conduit à la proclamation de la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004)⁷⁵. La Décennie a pour but de renforcer la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux communautés autochtones dans des domaines tels que les droits de l'homme, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé⁷⁶. Au cours des dernières années, les Nations Unies ont entrepris plusieurs activités concernant les peuples indigènes et tribaux. La convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale en 1989, reconnaît les droits des enfants autochtones⁷⁷. L'article 8 j) de la convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992, contient une disposition relative aux populations autochtones⁷⁸. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a aussi, le 18 août 1997, dans sa recommandation générale XXIII, réaffirmé que les dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale s'appliquent aux populations autochtones.

Le Comité des affaires politiques et juridiques de l'Organisation des Etats américains a adopté, lors de sa réunion du 25 mars 1999, une résolution créant un groupe de travail sous l'autorité du Conseil permanent chargé de l'examen de la proposition de Déclaration américaine des droits des populations autochtones. Ce texte est toujours à l'étude.

Le 28 juillet 2000, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté une résolution créant une instance permanente sur les questions autochtones. L'instance a reçu un mandat très large qui comprend l'examen des «questions autochtones relevant du mandat du Conseil en matière de développement économique et social, de culture, d'environnement, d'éducation, de santé et de droits de l'homme». Il est prévu que l'instance se réunisse pour la première fois en 2002.

Alors que la convention n° 107, le premier instrument de ce genre, a eu une très grande influence, elle contenait un défaut fondamental qui est devenu évident dans les années qui ont suivi son adoption. En premier lieu, elle considère les populations indigènes et tribales qu'elle est censée protéger d'une façon qui aujourd'hui peut être considéré condescendant, puisqu'elle se réfère à celles-ci en tant que «moins avancées» par définition⁷⁹. En second lieu, la convention suppose que l'intégration dans la population

⁷⁴ Voir A/RS/45/164 du 18 décembre 1990.

⁷⁵ Voir A/RES/48/163 du 18 février 1994.

⁷⁶ *Ibid.*, paragr. 4.

⁷⁷ Voir document des Nations Unies A/44736 (1989), art. 17, 29 et 30.

⁷⁸ Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 31 I.L.M. 818 (1992).

⁷⁹ Voir convention n° 107 de l'OIT, article 1, paragraphe 1 a), de la convention qui prévoit que la convention s'applique aux «membres des populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants, dont les conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé que le stade atteint par les autres secteurs de la communauté nationale...».

dominante est la solution inévitable aux problèmes que rencontrent les peuples indigènes et tribaux⁸⁰. Le préambule de la convention considère que l'adoption de normes internationales d'un caractère général sera de nature à faciliter l'action indispensable pour assurer la protection des populations dont il s'agit, leur intégration progressive dans leur communauté nationale et l'amélioration de leurs conditions de vie ou de travail. Le paragraphe 1 de l'article 2 de la convention demande aux gouvernements de mettre en œuvre des programmes coordonnés et systématiques en vue de la protection des populations intéressées et de leur intégration progressive dans la vie de leurs pays respectifs.

Au cours du processus de révision de la convention n° 107 qui s'est déroulé de 1986 à 1989, les organisations non gouvernementales (ONG) représentant les peuples indigènes et tribaux ont aidé à prendre part aux travaux préparatoires en vue de l'adoption d'une nouvelle convention. Bien que l'OIT a, de tous temps, tenu à faire participer les parties concernées au processus d'adaptation des conventions les concernant, de par sa structure tripartite unique, elle limite la participation directe aux seuls gouvernements, aux organisations des employeurs et aux organisations des travailleurs⁸¹. Néanmoins, à cette occasion, l'OIT a estimé qu'il était important d'introduire une quatrième partie aux discussions en incluant les ONG représentant les peuples indigènes et tribaux, ainsi que d'autres ONG. C'est ainsi que ces ONG ont été invitées à assister aux réunions de la Conférence internationale du Travail afin d'exprimer leurs points de vue aussi bien à la réunion d'experts chargée d'examiner la possibilité de réviser la convention n° 107 qu'aux sessions de la Conférence au cours desquelles la convention a été examinée. Le projet de texte a tenu compte des interventions des ONG, afin d'améliorer la promotion et la protection des préoccupations et des intérêts qu'ils ont exprimés⁸².

I. Contenu de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989

Début 2001, la convention n° 169 avait reçu 14 ratifications (Argentine, Bolivie, Costa Rica, Equateur, Colombie, Danemark, Fidji, Guatemala, Honduras, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Paraguay et Pérou) et plusieurs autres Etats examinaient activement la possibilité de la ratifier. La convention n° 169 a également influencé la politique de développement de plusieurs pays.

La convention n° 169 se compose de trois parties principales. La partie I (articles 1 à 12) contient des dispositions établissant la politique générale concernant les peuples indigènes et tribaux. La partie II (articles 13 à 32) traite des questions de fond, à savoir les terres, l'emploi, la formation professionnelle, l'artisanat et les industries rurales, la sécurité sociale et la santé, l'éducation et les moyens de communication et les contacts et la coopération à travers les frontières. La partie III (article 33) traite de l'administration. Enfin, les articles 33 à 44 contiennent des dispositions administratives qui établissent les procédures pour l'enregistrement, la ratification et l'adoption de la convention par les Etats Membres. La convention n° 169 ne définit pas les peuples indigènes et tribaux. En

⁸⁰ Voir également convention n° 107, article 2, paragraphe 1.

⁸¹ Compte tenu de la structure tripartite de l'OIT, les décisions sont prises par des organes composés de représentants des gouvernements et de représentants des organisations des employeurs et des organisations des travailleurs. Voir la Constitution de l'OIT, art. 3.

⁸² Voir Lee Swepston, «A new Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention n° 169 of 1989», 3 *Okl. City U.L. Rev.* 677, 684-687 (1990).

revanche, elle établit des critères à la fois objectifs et subjectifs permettant de déterminer si la convention est susceptible de s'appliquer à un groupe déterminé.

Critères objectifs

Un groupe déterminé peut remplir les critères objectifs établis dans l'article 1, paragraphe 1 *a)* et *b)*, de la convention, être reconnu et accepté en tant que peuple indigène ou tribal. Les caractéristiques des peuples tribaux, telles que décrites dans la convention, concernent les peuples vivant dans des pays indépendants:

- qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques, et
- qui sont régies totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale.

Par conséquent, les peuples tribaux sont ceux dont la culture, l'organisation sociale et le style de vie les différencient des autres groupes du pays et qui ont leurs propres coutumes ou leurs propres traditions ou sont régis par une législation spéciale.

Les caractéristiques des peuples indigènes, telles que décrites dans la convention, concernent les peuples vivant dans des pays indépendants:

- qui descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et
- qui conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

En conséquence, les peuples indigènes sont généralement ceux qui étaient présents dans une région avant que d'autres groupes s'y installent comme, par exemple, les Amérindiens aux Etats-Unis, les aborigènes en Australie ou les Maoris en Nouvelle-Zélande, et qui ont conservé au moins en partie leurs traditions culturelles, leurs organisations sociales et leurs institutions politiques. La convention s'applique aux peuples indigènes et tribaux du monde entier, à savoir l'Afrique, les Amériques, l'Asie et le Pacifique, et l'Europe.

Critères subjectifs

Conformément au paragraphe 2 de l'article 1 de la convention, le sentiment d'appartenance indigène ou tribal doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention. La convention est le premier instrument international qui reconnaît le sentiment d'appartenance indigène ou tribal comme un critère fondamental.

La convention n°169 se réfère aux peuples indigènes et tribaux et non aux populations. La proposition de remplacer le terme «populations» utilisé dans la convention n° 107 par le terme «peuples» dans la nouvelle convention a été tellement controversée que l'utilisation du terme «peuples» a été discutée pendant trois ans à l'occasion des réunions

concernant la révision de la convention n° 107⁸³. En fait, pendant la première discussion lors de la Conférence en 1988, les conclusions adoptées cette année-là se référaient aux «peuples/populations» car il avait été impossible de prendre une décision quant à l'utilisation de l'un ou l'autre de ces termes⁸⁴.

Les préoccupations exprimées au cours des discussions pendant la Conférence concernant l'utilisation du terme «peuples» concernaient essentiellement le fait que le terme «peuples» implique la question de l'autodétermination selon la définition de ce terme en droit international. Certains gouvernements ont manifesté une certaine inquiétude car le terme «peuples» pouvait par conséquent impliquer une séparation de l'Etat⁸⁵.

Le Bureau a proposé que le mot «peuples» soit utilisé dans la nouvelle convention, compte tenu de la préférence marquée que les représentants des peuples indigènes et tribaux ont manifestée eux-mêmes pour ce terme. Pendant les débats, ces représentants ont indiqué que «les peuples aborigènes et tribaux constituent des sociétés distinctes qu'il faut mentionner de façon précise et acceptable. Continuer à utiliser le mot «populations» serait leur dénier injustement leur statut et leur identité réelle en tant que peuples aborigènes⁸⁶.» Au cours des débats, le Bureau a observé que les raisons en faveur de l'utilisation du mot «peuples» se ramenaient essentiellement «à l'idée selon laquelle l'utilisation de ce terme est nécessaire pour renforcer la reconnaissance du droit de ces groupes à leur identité, et indispensable pour traduire le changement d'orientation qui s'est opéré vers un plus grand respect pour leur culture et leur mode de vie⁸⁷».

Lors des délibérations qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 169, il a été établi que le mot «peuples» était le terme approprié pour désigner les groupes auxquels s'appliquerait la convention. La réunion d'experts sur la révision de la convention n° 107 a signalé que «il semble généralement admis que le terme «peuples» traduit mieux la notion d'identité propre qu'une convention révisée devrait reconnaître à ces groupes de population...⁸⁸».

Le consensus sur l'utilisation du terme «peuples» a été finalement obtenu en ajoutant un troisième paragraphe à l'article 1 de la convention disposant que:

L'emploi du terme «peuples» dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

⁸³ Lee Swepston, «A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: ILO Convention n° 169 of 1989, 15 Okla. City U.L. Rev. p. 692 (Fall 1990).

⁸⁴ *Ibid.*, voir également rapport VI(2), révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, Conférence internationale du Travail (75^e session, Genève 1988).

⁸⁵ Rapport IV (2A), révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, Conférence internationale du Travail (76^e session, Genève, 1989), pp. 8 à 14.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁸ Voir rapport VI(2), révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations aborigènes et tribales, 1957, Conférence internationale du Travail (75^e session, Genève, 1988), pp. 12 à 14.

Le nouveau langage, accepté par la Conférence, qui a été incorporé dans la convention, marque un changement d'orientation. En effet, de la protection des droits d'une population minoritaire destinée à être assimilée par la population nationale, on est passés à la reconnaissance en droit international du fait que les peuples indigènes et tribaux constituent des groupes sociaux différenciés ayant le droit de choisir de vivre une existence séparée dans le territoire d'un Etat nation et de tracer la voie qu'ils entendent suivre pour leur développement.

Dispositions de politique générale

La convention n° 169 reconnaît le droit des peuples indigènes et tribaux à être consultés et leur droit à exercer leur influence sur les questions qui les concernent, de même que le droit à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique, et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion, dans le cadre des Etats où ils vivent.

Consultation et participation: principes fondamentaux (articles 6 et 7)

Lors de la révision de la convention, une décision fondamentale a été prise consistant à reconnaître explicitement dans plusieurs dispositions que les peuples indigènes et tribaux devraient participer activement aux divers processus de prise de décisions s'appliquant à des mesures les concernant, ainsi qu'à la planification, la mise en œuvre et la gestion des politiques et des programmes qui les concernent.

L'article 6 prévoit que les gouvernements doivent:

... consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement (article 6, paragraphe 1 a)).

Selon l'article 6, ils doivent également mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent participer à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs ainsi qu'à l'élaboration des politiques et des programmes qui les concernent (article 6, paragraphe 1 b)).

Les dispositions portant sur la consultation ont fait l'objet d'un long débat. Plusieurs organisations non gouvernementales représentant les peuples indigènes et tribaux prenant part à cette discussion ont soutenu que, lors des consultations avec les peuples indigènes et tribaux, les gouvernements devraient obtenir leur consentement aux mesures proposées, tandis que les gouvernements ont donné leurs raisons de souhaiter que l'obligation de procéder à des consultations avec les peuples en question n'implique pas pour ces derniers un droit de veto sur les mesures proposées.

Le débat a permis de clarifier que l'article 6 avait pour but d'établir que les gouvernements devaient s'efforcer d'obtenir l'accord des peuples indigènes et tribaux dans des domaines déterminés. En outre, il a été clairement établi que les gouvernements garderaient le pouvoir de prendre les mesures qu'ils jugeraient nécessaires s'ils ne parvenaient pas à un accord après avoir fait un effort sincère en ce sens⁸⁹.

⁸⁹ Rapport IV (2A), révision partielle de la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, Conférence internationale du Travail (76^e session), Genève, 1989, p. 5.

La convention prévoit que les gouvernements devront consulter les peuples intéressés:

- chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement (article 6 a));
- dans les cas où le gouvernement conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, il doit consulter les peuples avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres (article 15, paragraphe 2);
- où la réinstallation des peuples indigènes et tribaux est jugée nécessaire (article 16, paragraphe 2);
- lorsque l'on examine la capacité des peuples indigènes et tribaux d'aliéner leurs terres ou de transmettre leurs droits sur ces terres en dehors de leurs communautés (article 17, paragraphe 2);
- au sujet de l'organisation et du fonctionnement des programmes spéciaux de formation destinés aux peuples indigènes et tribaux (article 22, paragraphe 3).

Les consultations devront être engagées avec les personnes ou les organisations qui sont des représentants authentiques des communautés ou des groupes concernés et qui ont des pouvoirs pour parler ou prendre des décisions en leur nom. Ceci implique nécessairement que les gouvernements, avant de commencer le processus de consultation, ont l'obligation de vérifier l'identité des personnes ou des organisations avec lesquelles ils auront à faire afin de s'assurer qu'elles représentent réellement les communautés et les groupes concernés.

Aux termes de la convention, les gouvernements doivent consulter les peuples indigènes et tribaux intéressés avant d'adopter des mesures ou d'entreprendre des activités susceptibles de les concerner directement. Bien que les gouvernements ne sont pas tenus d'obtenir le consentement des peuples concernés par les mesures envisagées, l'article 6 indique clairement que le gouvernement doit faire un effort sincère pour établir un dialogue positif avec les peuples concernés. Le paragraphe 2 de l'article 6 prévoit que:

- les consultations effectuées en application de la présente convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

Le fait que les gouvernements doivent procéder à des consultations menées de bonne foi implique qu'ils doivent fournir à ces peuples des informations complètes et pertinentes concernant le sujet de la consultation, sous une forme telle qu'elles puissent être parfaitement comprises par ceux-ci.

Participation et développement (article 7)

La participation est un autre principe fondamental de la convention:

Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'élaboration des plans et programmes de

développement national et régional susceptibles de les toucher directement (article 7, paragraphe 1).

L'article 7 prévoit en particulier que les peuples indigènes et tribaux participent de manière active et fondée sur une bonne information:

- à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'amélioration des conditions de vie et de travail et du niveau de santé et d'éducation des peuples intéressés (article 7, paragraphe 2);
- à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets particuliers de développement des régions que ces peuples habitent (article 7, paragraphe 2);
- aux études visant à évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur les communautés ou les peuples intéressés (article 7, paragraphe 3); et
- à la prise de mesures pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires que ces peuples habitent (article 7, paragraphe 4).

L'article 7 montre que l'objectif de la convention est de réunir les conditions de l'autogestion en prévoyant les moyens permettant aux peuples indigènes et tribaux de maîtriser leur vie et de choisir leur avenir, de même que l'orientation et la cadence de leur développement économique, social et culturel. Les articles 6 et 7 de la convention prévoient que les peuples indigènes et tribaux auront le droit de participer à toutes les étapes de la planification, la formulation et la mise en œuvre des politiques, des programmes, des projets et de toutes autres mesures susceptibles de les concerner directement. Cette participation doit s'effectuer par l'entremise des organismes coutumiers ou représentatifs reconnus et acceptés par eux, et non pas par l'intervention d'entités imposées de l'extérieur, à moins qu'ils aient accepté telle ou telle de ces entités ou institutions.

Responsabilité en ce qui concerne le développement d'une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits des peuples intéressés (article 2)

La convention stipule qu'il incombe aux gouvernements de protéger et de promouvoir les droits des peuples indigènes et tribaux dans leurs pays respectifs. Il incombe aux Etats ayant ratifié la convention de développer, avec la participation des peuples intéressés, une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité (article 2, paragraphe 1). Dans ce contexte, les gouvernements doivent prendre des mesures visant à:

- assurer que les peuples indigènes et tribaux bénéficient, sur pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population (article 2 a));
- promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels des peuples indigènes et tribaux, dans le respect de leur identité, de leurs traditions et de leurs institutions (article 2 b)); et
- aider les peuples intéressés à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre eux et la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie (article 2 c)).

Plusieurs Etats ayant ratifié la convention n° 169 ont créé des organismes spéciaux pour les aider à déterminer et traiter les questions concernant les peuples indigènes et

tribaux. Il est important d'allouer à ces organismes les ressources nécessaires pour qu'ils puissent mener à bien leurs tâches d'une manière efficace. Il est également important que ces organismes coordonnent leurs efforts et échangent des informations dans la mesure du possible afin d'éviter des incohérences et des efforts inutiles. Certains gouvernements ont créé un organisme ou institution officielle responsable de la coordination des politiques concernant les peuples indigènes et tribaux et du suivi des programmes et des projets réalisés par d'autres institutions gouvernementales. C'est le cas de la Fondation nationale indigène (FUNAI) au Brésil, de l'Institut national pour les affaires indigènes au Mexique et de la Direction générale des affaires indigènes en Colombie.

Droits fondamentaux (article 3)

Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples (article 3, paragraphe 1). Cet ensemble de droits comprend les droits fondamentaux tels que le droit à l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes. Dans le contexte de la communauté nationale, l'accès à la justice, le droit aux prestations de la sécurité sociale et l'accès à l'éducation et aux soins médicaux.

Mesures spéciales (article 4)

Les gouvernements doivent adopter des mesures spéciales, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples indigènes et tribaux dans le pays (article 4, paragraphe 1). Ces mesures ne doivent pas être contraires aux désirs des peuples intéressés, pas plus qu'elles ne doivent porter atteinte à la jouissance de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen (article 4, paragraphes 2 et 3).

Coutumes et traditions (article 5)

En appliquant les dispositions de la présente convention, les gouvernements devront reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles des peuples indigènes et tribaux et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus (article 5, paragraphe 1). La convention stipule que des mesures tendant à aplanir les difficultés que les peuples indigènes et tribaux éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail doivent être adoptées avec la participation et la coopération des peuples affectés (article 5, paragraphe 3).

Respect du droit coutumier des peuples indigènes et tribaux

La convention reconnaît «la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle... de l'humanité»⁹⁰ et stipule que les gouvernements doivent respecter «leur identité sociale et culturelle, leurs coutumes et traditions et leurs institutions»⁹¹ et adopter «des mesures spéciales en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés» (article 4, paragraphe 1).

⁹⁰ *Préambule*, convention n° 169.

⁹¹ Convention n° 169, article 2, paragraphe 2 b).

La convention reconnaît que de nombreux peuples indigènes et tribaux ont développé leurs propres droits coutumiers et leurs propres institutions qui sont analogues à des conseils ou des organismes judiciaires et administratifs et qui administrent l'application du droit coutumier conformément à leurs traditions et à leur structure sociale. La convention établit que les peuples indigènes et tribaux ont le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international (article 8, paragraphe 2).

Aux termes de l'article 8 de la convention, les gouvernements doivent:

- tenir dûment compte des coutumes ou du droit coutumier des peuples indigènes et tribaux en appliquant la législation nationale à ces peuples (article 8, paragraphe 1); et
- établir des procédures pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application du principe selon lequel ces peuples ont le droit de conserver leurs coutumes et leurs institutions traditionnelles (article 8, paragraphe 2).

Répression des délits

La convention reconnaît les problèmes particuliers que les peuples indigènes et tribaux rencontrent face au système de répression des délits dans plusieurs pays, où l'emprisonnement est une sanction courante. L'emprisonnement est souvent traumatisant pour les membres des communautés indigènes et tribales qui n'ont pas de traditions comportant la pratique de l'emprisonnement et supportent mal l'enfermement et l'éloignement de leur cadre familial. La convention prévoit d'autres formes de sanctions lorsqu'il s'agit de contrevenants appartenant aux peuples intéressés.

Dans ce contexte, conformément à l'article 9, les gouvernements doivent respecter les méthodes auxquelles les peuples indigènes et tribaux ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres, dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international (article 9, paragraphe 1). De même, les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine (article 9, paragraphe 2). D'après l'article 10, paragraphe 1, lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles. Par conséquent, le système juridique national doit trouver d'autres formes de sanctions lorsqu'il s'agit de contrevenants appartenant à des peuples indigènes ou tribaux. L'article 10, paragraphe 2, prévoit que la préférence doit être donnée à des formes de sanctions autres que l'emprisonnement.

Accès à la justice (article 12)

Il arrive souvent que les peuples indigènes et tribaux connaissent mal la législation nationale ou le fonctionnement du système national légal et judiciaire. Ils peuvent ne pas comprendre ou parler la langue nationale utilisée dans la procédure légale. Ceci aggrave le problème et entrave leur droit fondamental à la justice. Pour tenir compte de ce problème, l'article 12 de la convention prévoit que:

- les peuples indigènes et tribaux doivent pouvoir engager une procédure légale. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre dans le cadre de la procédure légale, au besoin grâce à un interprète.

Interdiction du travail obligatoire (article 11)

L'article 11 prévoit que la prestation obligatoire de services personnels doit être interdite sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

Peuples indigènes et tribaux et droits sur les terres

La convention reconnaît que de nombreux peuples indigènes tribaux entretiennent une relation particulière avec les terres qu'ils occupent ou utilisent, et que cette relation est souvent liée à des pratiques spirituelles et culturelles qui ont évolué avec le temps, ainsi qu'à leur mode de vie, dès lors que les principaux moyens de subsistance de nombreuses communautés indigènes et tribales sont la chasse et la pêche, elles dépendent également d'autres ressources naturelles pour la nourriture, la médecine et le logement. Par conséquent, l'article 13, paragraphe 1, de la convention prévoit que les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière et, en particulier, des aspects collectifs de cette relation.

Terres ou territoires traditionnellement occupés ou utilisés (article 13, paragraphe 2)

La convention reconnaît que de nombreux groupes indigènes et tribaux sont nomades ou sont des agriculteurs itinérants qui se déplacent dans une région particulière, cultivent la terre et gèrent les ressources selon des méthodes traditionnelles. En outre, reconnaissant que de nombreux groupes indigènes et tribaux n'ont pas le droit de propriété des terres qu'ils occupent, la Conférence a adopté une définition large du terme «terres». L'article 13, paragraphe 1), se réfère aux terres ou aux territoires, ou les deux selon le cas, que les peuples intéressés occupent ou utilisent d'une autre manière. L'article 13, paragraphe 2, spécifie que l'utilisation du terme «terres» dans les articles 15 et 16 comprend le «concept de territoires qui recouvrent la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière».

La convention dispose que les droits de propriété et de possession sur les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement doivent être reconnus (article 14, paragraphe 1). Afin de mettre en œuvre ce principe, les gouvernements doivent:

- prendre des mesures dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance (article 14, paragraphe 1);
- prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession (article 14, paragraphe 2); et
- instituer des procédures adéquates dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés (article 14, paragraphe 3).

Ressources naturelles (article 15)

Reconnaissant la relation particulière que de nombreux peuples indigènes et tribaux entretiennent avec leurs terres et le fait qu'ils dépendent des ressources naturelles dont sont

dotées ces terres, la convention dispose que les gouvernements devront spécialement sauvegarder le droit de ces peuples sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres, ainsi que leurs droits de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources (article 15, paragraphe 1).

Ressources appartenant à l'Etat (article 15, paragraphe 2)

Dans les cas où l'Etat, comme dans de nombreux pays, conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol comme, par exemple, le pétrole, l'eau ou le gaz naturel, la convention stipule que les gouvernements doivent établir des procédures supplémentaires dans le but de protéger les peuples indigènes et tribaux qui occupent ou utilisent les terres où se trouvent ces ressources.

Dans le cas où l'Etat est propriétaire des minéraux ou des ressources du sous-sol ou d'autres ressources dont sont dotées les terres, conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la convention, les gouvernements doivent:

- établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples indigènes et tribaux;
- consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure leurs intérêts sont menacés;
- avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées les terres occupées ou utilisées d'une autre manière par les peuples intéressés.

Droit de participer aux bénéfices et de recevoir une indemnisation

L'article 15, paragraphe 2, prévoit également que, lorsque la prospection ou l'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres sont autorisées, les peuples indigènes et tribaux ont le droit de:

- chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et,
- recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage que les peuples intéressés pourraient subir en raison des activités de prospection ou d'exploitation.

Ce droit ne viole pas plus qu'il n'annule le droit de propriété de l'Etat sur ces ressources.

Déplacement et réinstallation (article 16)

L'article 16, paragraphe 1, de la convention établit le principe selon lequel les peuples indigènes et tribaux ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent. Cette interdiction du déplacement n'est cependant pas absolue. La réinstallation peut avoir lieu dans les conditions suivantes:

- lorsque la réinstallation est jugée nécessaire à titre exceptionnel et lorsque le consentement donné librement et en toute connaissance de cause a été obtenu des peuples intéressés (article 16, paragraphe 2), ou
- lorsque le consentement des peuples concernés ne peut être obtenu, la réinstallation ne doit avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation

nationale et comprenant la possibilité d'une représentation efficace des peuples intéressés.

L'article 16, paragraphe 3, prévoit que, chaque fois que possible, les peuples concernés doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leurs déplacements et leurs réinstallations cessent d'exister. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou au moyen de procédures appropriées, les peuples intéressés ont droit à une indemnisation. Les peuples indigènes et tribaux affectés ont le droit de recevoir:

- des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur (article 16, paragraphe 4);
- une indemnisation en espèces ou en nature, lorsqu'ils expriment une préférence pour une telle indemnisation en lieu et place des terres (article 16, paragraphe 4); et
- une indemnisation intégrale pour toute perte ou tout dommage résultant de la réinstallation (article 16, paragraphe 5).

Autres dispositions concernant les droits sur les terres (articles 17 à 19)

- Respect des systèmes traditionnels de possession de la terre.

De nombreux peuples indigènes et tribaux ont développé un système particulier de transmission des droits sur la terre. Certains peuples ne reconnaissent pas les droits individuels sur la terre et reconnaissent uniquement les droits collectifs sur la terre ou les droits de la terre, tels que le droit de chasse et de pêche. Selon l'article 17, paragraphe 1, les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés. L'article 17, paragraphe 3, dispose que les gouvernements devront prendre des mesures visant à empêcher les personnes n'appartenant pas à ces peuples de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

- Devoir de consultation

Le gouvernement doit consulter les peuples intéressés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté (article 17, paragraphe 1).

- Devoir d'empêcher ou de punir toute entrée sur les terres des peuples indigènes

Dans plusieurs pays, à certaines époques, les peuples indigènes et tribaux ont été déplacés par la violence et des menaces de leurs terres traditionnelles par des colons, des propriétaires terriens ou des chercheurs d'or n'appartenant pas à la communauté indigène. Selon l'article 18, la loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

- Égalité de traitement concernant les terres

L'article 19 prévoit que les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples indigènes et tribaux des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne:

-
- l'octroi de terres supplémentaires pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins, et
 - l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ce peuple possède déjà.

Recrutement et conditions d'emploi

Dans la mesure où ces peuples ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général, les gouvernements doivent prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi (article 20, paragraphe 1).

Non-discrimination (article 20, paragraphe 2)

Aux termes de la convention, les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs indigènes et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:

- l'accès à l'emploi, les mesures de promotion et d'avancement;
- la rémunération égale pour un travail de valeur égale;
- l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement; et
- le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes les activités syndicales et le droit à la négociation collective.

Les gouvernements doivent prendre notamment des mesures visant à ce que les travailleurs des peuples indigènes et tribaux jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès conformément à la législation du travail (article 20, paragraphes 2 et 3). Les gouvernements doivent également prendre des mesures pour garantir que les travailleurs des peuples indigènes et tribaux ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé ou à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dettes sous toutes ses formes (article 20, paragraphes 2 et 3). La convention prévoit aussi explicitement que les gouvernements doivent prendre des mesures pour garantir que ces travailleurs jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel (article 20, paragraphes 2 et 3).

Aux termes de la convention, une attention particulière doit être apportée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où les peuples intéressés sont employés, de façon à assurer le respect des dispositions de l'article 20.

Formation professionnelle (articles 21 et 22)

La convention dispose que les peuples indigènes et tribaux doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens (article 21). Par conséquent, les gouvernements doivent:

- promouvoir la participation volontaire des peuples indigènes et tribaux aux programmes de formation professionnelle d'application générale; et

-
- faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à la disposition des peuples intéressés lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés (article 22, paragraphes 1 et 2).

Il faudrait créer des programmes spéciaux de formation avec la participation des peuples intéressés, qui devraient être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Ceux-ci doivent également se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes (article 22, paragraphe 3).

Artisanat, industrie rurale et communautaire (article 23)

La convention reconnaît que l'artisanat, les industries rurales et communautaires et les activités traditionnelles des peuples intéressés, tels que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette sont des facteurs essentiels du maintien de la culture et de leur auto-suffisance et de leur développement économiques. Par conséquent, conformément à l'article 23, les gouvernements doivent:

- faire en sorte, avec la participation de ces peuples, que ces activités soient renforcées et promues; et
- fournir, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée, à la demande des peuples intéressés.

Sécurité sociale et santé

Accès à la sécurité sociale (article 24)

Aux termes de la convention, les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples indigènes et tribaux et être appliqués sans discrimination à leur encontre et de la même façon qu'au reste de la population nationale.

Accès aux services de santé (article 25)

Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, sociales et culturelles. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales.

Education

Accès à l'éducation (article 26)

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale. Conformément à la convention, les gouvernements doivent développer et mettre en œuvre des programmes et des services d'éducation pour les peuples indigènes et tribaux en coopération avec ceux-ci. En outre, les gouvernements doivent assurer la formation des enseignants des peuples indigènes et tribaux et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation, afin que la

responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée aux peuples intéressés (article 27).

La convention favorise l'accès à l'éducation bilingue, puisqu'elle dispose qu'un enseignement doit être donné aux enfants dans leur propre langue maternelle, lorsque cela est réalisable, et exige que des mesures adéquates soient prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays (article 28). L'éducation des peuples indigènes et tribaux doit viser à donner aux enfants des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale (article 29).

Devoir du gouvernement en vue de diffuser des informations concernant la convention (article 30)

Les gouvernements doivent prendre des mesures en vue de faire connaître leurs droits et obligations aux peuples intéressés, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente convention. Si nécessaire, ces informations devraient être communiquées dans les langues des peuples intéressés.

Devoir des gouvernements concernant les mesures de caractère éducatif devant être prises afin d'éliminer les préjugés à l'encontre des peuples indigènes et tribaux (article 31)

Conformément à la convention, des mesures de caractère éducatif doivent être prises afin d'éliminer les préjugés que les membres de la communauté nationale peuvent nourrir à l'égard des peuples indigènes et tribaux. Des efforts doivent être faits pour assurer que le matériel pédagogique, comme par exemple les livres d'histoire, fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

Contact et coopération à travers les frontières (article 32)

Certains peuples indigènes et tribaux sont séparés par des frontières nationales et vivent dans différents pays bien qu'ils appartiennent aux mêmes peuples et partagent la même culture, les mêmes traditions et les mêmes valeurs⁹². Dans le but de considérer cette situation, la convention dispose que les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement⁹³.

⁹² Voir The ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (n° 169): A Manuel, Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, ILO (2000), p. 69.

⁹³ De nombreux peuples indigènes qui sont séparés par des frontières nationales ont constitué leurs propres organisations transfrontalières. C'est le cas, par exemple, des organisations indigènes et tribales suivantes: la conférence Circumpolar Inuit (ICC); le conseil Saami; l'IMPECT (l'Association pour l'éducation et la culture des peuples de montagne de Thaïlande); et la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica).

L'article 32 prévoit que l'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la convention n° 169 doit s'assurer que des institutions ou d'autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples indigènes et tribaux et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Ces programmes doivent inclure la planification, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention; ainsi que la soumission aux autorités compétentes des propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

Les articles 34 à 44 traitent de la procédure d'enregistrement, de ratification et d'adoption de la convention n° 169, de l'enregistrement, la ratification et l'adoption de la convention n° 169.

II. Synthèse des principes établis par la commission d'experts de l'OIT

Dans son rapport annuel de 1999, la Commission d'experts observe que «la convention n° 169 est l'instrument de droit international le plus exhaustif que l'on ait pu concevoir pour protéger, en droit comme en pratique, les droits des peuples indigènes et tribaux, afin qu'ils puissent conserver leurs us et coutumes, dans la communauté nationale au sein de laquelle ils vivent»⁹⁴. La commission signale que la convention reconnaît aux peuples indigènes et tribaux «le droit de déterminer, orienter et assumer leur développement économique, le droit à la pleine propriété, en titre et en fait, sur leurs terres, le droit de consolider leur organisation sociale et poursuivre leurs programmes d'éducation, de santé et de communication avec la communauté nationale, et enfin le droit à une participation politique pleine et entière, leur personnalité juridique propre étant reconnue»⁹⁵. En outre, la commission signale que la convention n° 169 établit des droits minima qui doivent être reconnus et respectés par les Etats qui ont ratifié la convention, et qu'elle vise à assurer la protection des quelques 300 millions de personnes qui, dans le monde, sont aujourd'hui reconnues comme appartenant à des peuples indigènes et tribaux.

La commission signale qu'un des principes fondamentaux de la convention n° 169 est «d'instaurer une relation de respect entre les peuples indigènes et les Etats dans lesquels ils vivent, notion qui ne doit pas être confondue avec l'autonomie ou l'indépendance politique et territoriale par rapport à cet Etat»⁹⁶. La commission observe que la convention n° 169 a servi de référence pour un certain nombre de décisions rendues par diverses Cours suprêmes de pays du continent américain. Ce dernier aspect illustre la capacité, pour cet instrument, d'influer sur le droit positif de ces pays et de modifier les rapports de forces dans le dialogue entre peuples indigènes et tribaux et gouvernements nationaux.

Les commentaires de la Commission d'experts sur l'application des dispositions de la convention et les commentaires des commissions d'enquête établis pour examiner les réclamations déposées contre des Etats Membres en vertu de l'article 24 de la Constitution

⁹⁴ Voir rapport III (partie IA), CIT 1999, paragr. 99.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 100.

de l'OIT alléguant l'inexécution de la convention n° 169, font état à maintes reprises de deux problèmes ayant des liens entre eux: l'obligation qu'ont les Etats de consulter les peuples intéressés avant d'autoriser la prospection ou l'exploitation des ressources naturelles dont sont dotées les terres que les peuples indigènes ou tribaux occupent ou utilisent, et le problème de leurs droits sur les terres *per se*. Les commentaires de la commission d'experts et des commissions d'enquête établis en vertu de l'article 24 de la Constitution ont aussi attaché une grande importance à l'obligation qu'ont les gouvernements de respecter la culture, les valeurs, le mode de vie, les traditions et le droit coutumier des peuples indigènes et tribaux et leurs droits à participer à tous les niveaux à la prise de décisions susceptibles de les toucher directement.

Obligations des gouvernements de consulter les peuples intéressés (articles 6, 7, 15, 16, 17, 23)

La commission d'experts et les comités tripartites désignés par le Conseil d'administration pour examiner les réclamations présentées en vertu de l'article 24 relatives à la convention n° 169 ont donné leur avis sur les divers aspects de l'obligation de consulter. D'après ces commentaires, les éléments indispensables à la consultation sont les suivants:

- un dialogue véritable;
 - des consultations de bonne foi;
 - les peuples intéressés doivent recevoir des informations détaillées;
 - le but de la consultation doit être d'aboutir à l'accord ou au consentement; et
 - les consultations doivent avoir lieu avant de prendre les mesures ou l'action envisagées.
- Comme suite à une réclamation concernant l'absence prolongée de solutions aux réclamations de terres indigènes provoquée par le déplacement de certaines communautés indigènes en raison de la construction d'un barrage, le comité tripartite a observé que, compte tenu que la convention prescrit la tenue de consultations, les gouvernements doivent établir un dialogue véritable avec les communautés indigènes afin d'examiner leur situation et trouver des réponses à leurs problèmes⁹⁷.
 - L'article 6, paragraphe 2), de la convention prévoit que les consultations doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.
 - Comme suite à une réclamation concernant l'octroi par le gouvernement de concessions forestières dans des régions qui couvrent des terres communales d'origine, le comité tripartite a déclaré que, afin d'appliquer pleinement les dispositions de l'article 15 de la convention concernant l'exploitation des ressources naturelles situées sur des terres traditionnellement occupées par des

⁹⁷ Voir le rapport adopté par le Conseil d'administration à sa 276^e session (Genève, nov. 1999), alléguant l'inexécution par le Mexique de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat radical des travailleurs de la métallurgie et assimilés.

peuples indigènes ou tribaux, les gouvernements doivent engager des consultations dans chaque cas particulier, notamment lorsque de grandes étendues de terres sont en cause, et réaliser des études d'impact concernant l'environnement et les valeurs spirituelles, culturelles et sociales conjointement avec les peuples intéressés. Ces consultations et ces études d'impact doivent être effectuées avant d'autoriser l'exploitation des ressources naturelles dont sont dotées les terres traditionnellement occupées par les peuples indigènes⁹⁸.

Les gouvernements sont tenus de consulter les peuples intéressés avant de modifier le système de propriété de la terre

- Dans le cadre d'une réclamation, le comité tripartite a déclaré que, compte tenu de l'importance que revêt la propriété collective de la terre pour certains peuples indigènes, les décisions relatives à des mesures d'ordre législatif ou administratif qui peuvent affecter la propriété des terres de ces peuples doivent être prises en consultation avec des institutions représentatives des peuples intéressés, comme le prévoit l'article 6 de la convention. En outre, en vertu de l'article 17, paragraphe 2), de la convention, les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leurs capacités d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leurs communautés⁹⁹.

Les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres

- La commission d'experts a observé que l'article 13 de la convention dispose que «les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation».

Terres indigènes: propriété individuelle et propriété collective

- Dans une réclamation concernant des terres indigènes, le comité tripartite a rappelé l'importance particulière que revêt la relation des peuples indigènes aux terres ou territoires qu'ils occupent, et en particulier les aspects collectifs de cette relation. Le comité tripartite a observé que, selon l'expérience découlant de l'application de la convention n° 169 et de la convention n° 107 a démontré que la perte de terres communales porte préjudice à la cohésion et à la viabilité des peuples intéressés. Compte tenu de l'importance particulière que revêtent les valeurs spirituelles et culturelles des peuples intéressés dans leur relation avec les terres ou territoires qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de

⁹⁸ Voir le rapport adopté par le Conseil d'administration à sa 274^e session (Genève, mars 1999) concernant la réclamation alléguant l'inexécution par la Bolivie de la convention n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Centrale des travailleurs de Bolivie (COB).

⁹⁹ Voir le rapport adopté par le Conseil d'administration à sa 273^e session (Genève, nov. 1998) concernant la réclamation alléguant l'inexécution par le Pérou de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP).

cette relation, lorsque des terres qui sont la propriété de communautés indigènes sont divisées et assignées à des individus ou des tierces personnes, ceci a pour conséquence l'affaiblissement de l'exercice de leurs droits en tant que communautés ou peuples indigènes. En conséquence, ils peuvent perdre leurs terres en partie ou en totalité, et de ce fait, ils subissent une réduction générale des ressources par comparaison à celles dont ils disposent lorsqu'ils vivent dans un régime de propriété communautaire de la terre. Pour cette raison, au cours des travaux préparatoires de la convention, de nombreux délégués ont pris position pour que les terres appartenant à des individus de la communauté indigène, et en particulier les terres communautaires, soient inaliénables. La décision prise, par une marge étroite, dans la commission de la Conférence a maintenu pour l'article 17 la ligne de raisonnement suivie dans d'autres parties du texte de la convention, conformément à laquelle les peuples indigènes et tribaux décident de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement (article 7) et doivent être consultés à travers leurs institutions représentatives chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement, c'est-à-dire qu'ils doivent participer à toutes décisions visant à changer les modes de transmission des droits sur la terre (article 6)¹⁰⁰.

Les droits sur les terres considérés dans la convention n'impliquent pas nécessairement la propriété

- Le comité a déclaré qu'il ne considère pas que la convention exige dans tous les cas un titre pour que soit reconnue la propriété des peuples indigènes et tribaux sur les terres qu'ils occupent traditionnellement. Cependant, le comité a aussi observé que la reconnaissance des droits de propriété de ces peuples sur la terre qu'ils occupent sera toujours en harmonie avec la convention.

Les gouvernements ont l'obligation d'adopter des procédures adéquates pour résoudre les réclamations sur la terre effectuées par les peuples intéressés

- Les articles 13 et 14 de la convention doivent être compris dans le contexte de la politique générale établie dans l'article 2, paragraphe 1), de la convention, c'est-à-dire qu'il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité. Dans ce contexte, le comité s'est également référé à l'article 6 de la convention, qui prévoit que des consultations doivent être effectuées de bonne foi avec les peuples concernés et sous une forme appropriée aux circonstances, et qu'il faut mettre en place les moyens par lesquels ces peuples peuvent participer librement à la prise de décisions concernant les questions qui les concernent¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Voir le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Mexique de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la délégation syndicale D-III-57, section XI du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE), Radio Education (REF) (1998).

Les gouvernements ont l'obligation d'assurer que la protection et l'exploitation des ressources naturelles ne perturbe pas inutilement les communautés indigènes et tribales

- Le comité a observé que le fait que l'Etat détienne la propriété des ressources naturelles n'est pas un obstacle pour garantir que la prospection et l'exploitation perturbent le moins possible les peuples indigènes; que ces peuples participent à l'utilisation, la gestion et la conservation de ces ressources, tout en participant aux avantages résultant de ces activités. C'est le cas notamment lorsque l'article 15 est considéré en même temps que les articles 13 et 16 de la convention, et à la lumière de ce que prévoit l'article 7 selon lequel les peuples indigènes doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement susceptibles de les toucher directement.

Réinstallation des peuples indigènes et tribaux

- Conformément à l'article 16, paragraphe 4), de la convention, dans le cas où le retour dans leurs terres n'est pas possible, les peuples indigènes et tribaux doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statuts juridiques au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement, leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur.
- La commission d'experts a observé que, en vertu de l'article 15 de la convention, les droits des peuples indigènes et tribaux aux ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés, et ces peuples doivent avoir le droit de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. En outre, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection et d'exploration des ressources dont sont dotées leurs terres. Dans le cas particulier dont il s'agit, la commission a demandé au gouvernement concerné de prendre toutes les mesures appropriées afin de consulter les communautés qui pourraient être affectées par les projets de développement concernant leurs terres ou par l'octroi de concessions pour l'exploitation des ressources naturelles étant traditionnellement occupées par ces peuples. La commission a demandé au gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations détaillées concernant les mesures prises à cet égard.

Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir des mêmes droits et des libertés fondamentales que les autres membres de la communauté nationale (article 3)

- La commission a observé dans ses commentaires que les peuples indigènes et tribaux doivent jouir des mêmes droits que les autres citoyens du pays et, à leur tour, accepter les obligations qui en découlent.

Travail forcé

- La commission d'experts a observé, dans plusieurs pays, l'existence de pratiques de travail forcé (esclavage, servitude pour dettes ou servitude) exercées sur les peuples indigènes et tribaux. La commission a observé ces pratiques chez des peuples indigènes travaillant dans l'agriculture, l'élevage et les travaux forestiers. La forme la plus courante de travail forcé à laquelle ces peuples sont soumis est la servitude pour

dettes, par exemple, par le système de «enganche» en Amérique latine, auquel on fournit aux travailleurs des moyens de subsistance et des outils de travail, créant ainsi une dette de laquelle le travailleur doit s'acquitter en produisant des biens ou des services. Souvent la dette de ces travailleurs devient permanente, les obligeant à vivre sur les terres de l'employeur comme des serfs, sans disposer des moyens nécessaires pour payer les dettes et rentrer dans leur lieu d'origine. La commission a observé l'existence de pratiques de travail forcé qui impliquent non seulement la servitude pour dettes mais également certaines formes de recrutement de main-d'œuvre trompeuse ou violente, des conditions de travail inhumaines ainsi que l'exploitation des enfants des peuples indigènes et tribaux.

- La commission d'experts a aussi observé des cas dans lesquels les salaires des travailleurs indigènes et tribaux ne sont pas payés ou le sont seulement à la fin de leur contrat. C'est pourquoi, pour survivre, ces travailleurs s'endettent auprès de leur employeur et contractent des dettes dans les magasins appartenant aux employeurs ou situés sur les terres des employeurs, où ils doivent acheter les denrées alimentaires de base et d'autres articles de première nécessité à des prix excessifs. Ils sont ensuite obligés de travailler pour rembourser leurs dettes. (Cette pratique est examinée plus en détail dans le contexte de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949.

Devoir d'adopter des mesures spéciales pour sauvegarder les droits des peuples intéressés dans les procédures légales

- La commission a observé des cas où les droits fondamentaux des peuples indigènes et tribaux étaient violés car ils n'avaient aucune possibilité d'organiser un système de défense adéquat dans le cadre d'une procédure légale engagée contre eux et ils ont été maintenus dans l'ignorance des délits pour lesquels ils étaient accusés puisqu'ils s'étaient vu refuser les services de l'interprète ou d'un défenseur public. La commission a souligné que l'objectif de l'article 12 de la convention, en fournissant une protection particulière à ces peuples, est de compenser les désavantages qu'ils peuvent avoir du fait qu'ils ne possèdent pas les connaissances linguistiques ou juridiques nécessaires pour faire valoir ou protéger leurs droits. Dans ces cas, il a été demandé au gouvernement concerné de continuer à prendre les mesures nécessaires pour fournir une protection efficace et respecter les droits des peuples indigènes et tribaux tant dans la législation que dans la pratique, en conformité avec la convention.

Non-discrimination dans l'emploi

- La commission a observé des cas de discrimination salariale, dans lesquels le salaire minimum des travailleurs indigènes et tribaux était beaucoup plus bas que le niveau établi par la loi, et dans lesquels les travailleurs qui n'appartenaient pas à ces groupes gagnaient beaucoup plus pour le même type de travail.
- Etant donné les pratiques de discrimination dans le travail auxquelles les travailleurs indigènes et tribaux sont souvent soumis, les gouvernements doivent considérer la création de services de l'inspection du travail adéquats dans les régions où il existe une forte concentration de travailleurs indigènes¹⁰².

¹⁰² Dans ses commentaires concernant le Pérou et la convention n° 29, après avoir noté la déclaration du gouvernement selon laquelle le contrôle de la situation était devenu plus facile du fait

-
- La commission a observé que la situation socio-économique et culturelle de nombreux peuples indigènes et tribaux les a obligés à émigrer vers des régions où ils souffrent de discrimination et où leurs droits du travail sont violés.
 - La commission a observé l'usage étendu du système appelé «enganche» par lequel les intermédiaires trompent les travailleurs indigènes et tribaux recrutés et prennent un pourcentage sur leurs salaires.
 - La commission a observé que l'article 20 de la convention prévoit que les gouvernements doivent adopter des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant aux peuples indigènes et tribaux une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi. En outre, les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne la rémunération égale pour un travail de valeur égale, l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, afin d'assurer que les travailleurs appartenant aux peuples considérés ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raisons d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques.
 - La commission a souligné qu'un des moyens les plus efficaces pour assurer une protection efficace des droits fondamentaux au travail des travailleurs indigènes et tribaux est de procéder à des inspections fréquentes et effectives des lieux de travail où ces travailleurs sont employés.

de la présence dans la région des autorités du travail, la commission d'experts a demandé des informations sur le nombre d'infractions relevées dans la région et sur les sanctions imposées.

4.4. Travailleurs migrants

C. Vittin-Balima

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards.)		
Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	41	Suite à une recommandation du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a réalisé une étude d'ensemble sur la convention n° 97, la recommandation n° 86, la convention n° 143 et la recommandation n° 151. Cette étude a été examinée par la Commission de l'application des normes lors de la session de juin 1999 de la Conférence. La Commission de la Conférence a conclu que ce thème devrait faire l'objet d'une discussion générale afin d'examiner les instruments existants, y compris la possibilité de leur révision. Cette question fait l'objet d'une proposition pour l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence.
Recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	–	
Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975	18	
Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975	–	
Recommandation (n° 100) sur la protection des travailleurs migrants (pays insuffisamment développés), 1955	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du <i>statu quo</i> à l'égard de la recommandation n° 100.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 21) sur l'inspection des émigrants, 1926	28	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 21. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier, le cas échéant, la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 21.
Recommandation (n° 26) sur la protection des émigrantes à bord des navires, 1926	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 26 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Convention (n° 66) sur les travailleurs migrants, 1939	–	La convention n° 66 a été retirée par la Conférence lors de sa 88 ^e session (juin 2000).
Recommandation (n° 61) sur les travailleurs migrants, 1939	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement des recommandations n ^{os} 61 et 62 par la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949.
Recommandation (n° 62) sur les travailleurs migrants (collaboration entre Etats), 1939	–	
Recommandation (n° 2) sur la réciprocité de traitement, 1919	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 2 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.

Introduction

La protection des travailleurs employés dans un pays autre que leur pays d'origine occupe depuis toujours une place importante dans les activités de l'OIT car, plus que tous

les autres travailleurs, ils sont susceptibles d'être exploités — en particulier lorsqu'ils sont en situation irrégulière et victimes de trafiquants de main-d'œuvre.

Le sort des travailleurs occupés à l'étranger a été abordé dès la création de l'OIT en 1919¹⁰³. Cette préoccupation de l'OIT s'est traduite par l'adoption, dès la première session de la Conférence internationale du Travail en 1919, d'une recommandation qui, déjà, esquisse les deux objectifs de l'Organisation sur la question, à savoir: *l'égalité* de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants et *la concertation* entre Etats, d'une part, et entre gouvernements, organisations d'employeurs et organisations de travailleurs en ce qui concerne la politique migratoire, d'autre part¹⁰⁴. La «Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ou Déclaration de Philadelphie» adoptée en 1944, porte également une attention particulière aux problèmes des travailleurs migrants¹⁰⁵. On relèvera que cette préoccupation demeure très actuelle puisque la «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail», adoptée par la Conférence internationale du Travail le 18 juin 1998, réitère dans son quatrième attendu la nécessité pour l'Organisation de porter une attention particulière à cette catégorie de travailleurs¹⁰⁶.

Normes spécifiques aux travailleurs migrants

L'objectif poursuivi par la Conférence internationale du Travail en adoptant des instruments consacrés aux travailleurs migrants est double: il s'agit, d'une part, de *réglementer* les conditions de migration et, d'autre part, de *protéger* spécifiquement une catégorie de travailleurs très vulnérables. Pour ce faire, l'action normative de l'OIT en la matière s'est concentrée dans deux directions principales:

- en premier lieu, la Conférence s'est attachée à consacrer le droit à l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers dans le domaine de la sécurité sociale, en même temps qu'elle tentait d'instituer un système international de conservation des droits acquis, et en cours d'acquisition, pour les travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre¹⁰⁷;

¹⁰³ Ainsi, par exemple, l'article 427 du Traité de Versailles qui jette les bases de l'OIT en 1919 dispose que: «les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions de travail doivent assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays». De même, l'OIT a l'obligation inscrite dans le Préambule de sa Constitution d'améliorer «la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger».

¹⁰⁴ Recommandation (n° 2) sur la réciprocité de traitement, 1919.

¹⁰⁵ Paragr. III c): «La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons».

¹⁰⁶ «Attendu que l'OIT doit porter une attention spéciale aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers, notamment [...] les travailleurs migrants, mobiliser et encourager les efforts nationaux, régionaux et internationaux tendant à résoudre leurs problèmes, et promouvoir des politiques efficaces visant à créer des emplois».

¹⁰⁷ A cet effet, quatre conventions et deux recommandations ont été adoptées: la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, et la recommandation (n° 25) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925, la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, la

-
- en second lieu, la Conférence s'est efforcée de rechercher des solutions globales aux problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs migrants et a adopté un certain nombre d'instruments à cet effet (y compris des instruments qui ne comprennent que quelques dispositions relatives aux travailleurs migrants)¹⁰⁸.

Relations avec d'autres normes de l'OIT

Il convient de rappeler tout d'abord que, sous réserve des instruments relatifs aux travailleurs migrants et autres catégories spécifiques, les conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail sont d'application générale, c'est-à-dire qu'elles couvrent *tous* les travailleurs, sans condition de citoyenneté, même s'il a été admis, dès l'origine de l'Organisation, qu'il était nécessaire d'adopter des instruments protégeant spécifiquement les travailleurs migrants.

Les instruments suivants, bien que n'étant pas spécifiques aux travailleurs migrants, contiennent des dispositions y relatives, ou bien la commission d'experts y fait parfois référence à la situation particulière des travailleurs migrants en contrôlant leur application:

- convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, recommandation (n° 115) sur le logement des travailleurs, 1961, convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions

convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et la recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983.

¹⁰⁸ Outre les deux principales conventions et recommandations qui sont l'objet du présent chapitre, à savoir, d'une part, la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et, d'autre part, la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants, 1975, et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975. Pour être plus complet, on relèvera qu'en 1926 la Conférence a adopté la convention (n° 21) sur l'inspection des émigrants, 1926, et la recommandation (n° 26) sur la protection des émigrantes à bord des navires, 1926; en 1939, la convention (n° 66) sur les travailleurs migrants, 1939, et la recommandation (n° 61) sur les travailleurs migrants, 1939, et la recommandation (n° 62) sur les travailleurs migrants (collaboration entre Etats), 1939; en 1947, la convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947. La convention n° 66 n'étant jamais entrée en vigueur, faute de ratification, il a été décidé de la réviser en 1949, date à laquelle furent adoptées la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949. En 1955, la Conférence a adopté la recommandation (n° 100) sur la protection des travailleurs migrants (pays insuffisamment développés), 1955; en 1958, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la recommandation (n° 110) sur les plantations, 1958; en 1962, la convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962. Enfin, en 1975, la Conférence a complété les instruments de 1949 par l'adoption de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975.

complémentaires), 1984, convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.

Cette liste n'est en aucune façon exhaustive. Il convient de signaler également les nombreux commentaires formulés par la commission d'experts lors du contrôle de l'application des conventions maritimes.

Cas spécifique de la convention (et de la recommandation) n° 111: En vertu du paragraphe 8, de la recommandation n° 111, les dispositions de la convention n° 97 et de la recommandation n° 86 visant l'égalité de traitement et la suppression des restrictions à l'emploi devraient être prises en considération en ce qui concerne les travailleurs immigrants de nationalité étrangère, ainsi que les membres de leur famille¹⁰⁹. On rappellera que la convention n° 111 protège *tous* les travailleurs, y compris donc les travailleurs migrants. Bien que la nationalité ne soit pas l'un des critères de discrimination formellement prohibés par la convention n° 111, les travailleurs migrants sont protégés par cet instrument dans la mesure où ils sont victimes de discrimination en matière d'emploi et de profession basée sur l'un ou l'autre des critères de discrimination formellement interdit par la convention n° 111, à savoir la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'origine sociale et l'ascendance nationale¹¹⁰.

Autres normes dans le domaine des migrations

On se limitera ici aux instruments des Nations Unies, mais il convient toutefois de souligner que la gestion des flux migratoires internationaux figure en bonne place à l'ordre du jour de plusieurs organismes régionaux ou sous-régionaux et que la plupart des régions dans le monde sont désormais dotées d'instruments et d'institutions dont l'objet est de réglementer l'entrée, le séjour, le traitement et le départ des travailleurs non nationaux. On signalera également que nombreux sont les Etats à conclure des accords bilatéraux pour réguler les flux d'émigration et d'immigration les plus importants¹¹¹.

¹⁰⁹ A cet égard, on notera que, dans son étude spéciale de 1996 sur la convention n° 111, la commission d'experts a recommandé que l'on examine la possibilité d'adopter un *Protocole additionnel* à la convention qui porterait, entre autres, sur la possibilité d'adopter des critères supplémentaires — notamment la nationalité — sur la base desquels la discrimination serait interdite en vertu de la convention n° 111. Voir le chapitre 4.1 sur la non-discrimination en matière d'emploi et de profession pour plus de détails sur ce protocole additionnel à la convention n° 111.

¹¹⁰ La notion d'*ascendance nationale* contenue dans la convention n° 111 ne vise pas les distinctions qui pourraient être faites entre les citoyens d'un pays donné et les ressortissants d'un autre pays, mais les distinctions établies entre les citoyens d'un même pays.

¹¹¹ Ces accords ont pour avantage qu'ils peuvent être adaptés aux spécificités de groupes déterminés de migrants et qu'ils partagent entre le pays d'origine et le pays d'accueil la responsabilité d'assurer à ces migrants des conditions de vie et de travail satisfaisantes ainsi que de surveiller et de gérer plus activement les étapes qui précèdent et qui suivent la migration. Le recours à des instruments bilatéraux pour réglementer les migrations est devenu courant dans les années soixante, quand les pays d'Europe occidentale ont conclu toute une série d'accords de ce genre avec des pays désireux de fournir de la main-d'œuvre temporaire. Depuis, des accords bilatéraux concernant les migrations ont vu le jour dans le monde entier, l'Asie étant apparemment la région où le recours à cette formule a le moins de succès. L'OIT a toujours considéré que les instruments bilatéraux étaient un bon moyen de gérer les flux migratoires. L'annexe à la recommandation n° 86 contient d'ailleurs un modèle détaillé d'accord bilatéral, et plusieurs articles des conventions n° 97 et 143 insistent sur le rôle de la coopération bilatérale dans le domaine des migrations.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1945, s'applique naturellement aux migrants.

D'autres instruments des Nations Unies sont plus pertinents au regard de la protection des migrants, tels que: la «Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)». Sont également pertinents, mais à un degré moindre, le «Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)»; le «Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)»; la «Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)»; la «Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)»; et la «Convention relative aux droits de l'enfant (1989)».

Après un processus de rédaction très long, auquel l'OIT a contribué activement, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 18 décembre 1990 la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille¹¹². Cependant, cette nouvelle convention a reçu un accueil mitigé de la part des Etats. Vingt ratifications sont nécessaires pour qu'elle entre en vigueur et, au 1^{er} juin 2001, 16 Etats seulement l'avaient ratifiée ou y avaient adhéré¹¹³. C'est pourquoi, en 1998, l'ONU a lancé une campagne mondiale en faveur des droits des migrants dont l'objectif principal est de promouvoir la ratification de cette convention par le plus grand nombre d'Etats membres de l'ONU.

Enfin, l'on signalera l'adoption, le 15 novembre 2000 de la «Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée» et de ses deux protocoles additionnels, le premier visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le second, le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

Tendances contemporaines en matière de migrations internationales

Depuis l'adoption en 1949 et en 1975 des quatre instruments qui forment la base de ce chapitre, les migrations internationales de main-d'œuvre ont subi de profondes modifications, tant en ce qui concerne leur ampleur, leur sens que leur nature, qui ne sont pas sans conséquences sur l'application de ces instruments.

¹¹² Cette convention reconnaît les dispositions contenues dans les conventions existantes de l'OIT, elle s'en inspire et les dépasse de bien des manières. Elle étend aux travailleurs migrants qui entrent ou résident clandestinement dans le pays hôte (ainsi qu'aux membres de leur famille) les droits autrefois réservés aux personnes ayant émigré pour un emploi dans des conditions régulières. Si l'objectif à long terme de la convention est de décourager l'immigration clandestine en vue de l'éliminer, elle vise également à protéger les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière pris dans ces flux migratoires, compte tenu de leur situation particulièrement vulnérable. Parmi les autres aspects importants de la convention, on peut citer le fait que les Etats qui la ratifient n'ont le droit d'exclure aucune catégorie de travailleurs migrants de son application, le caractère «indivisible» de l'instrument, et le fait qu'elle s'applique à tous les types de travailleurs migrants, y compris ceux qui sont exclus des instruments existants de l'OIT.

¹¹³ En outre, comme c'est le cas avec les instruments de l'OIT, la majorité des Etats parties à cette convention sont, dans l'ensemble, des pays «exportateurs» de migrants qui n'exercent que très peu d'influence sur la vie quotidienne et les conditions de travail de la majorité des travailleurs migrants, même s'ils ont un rôle extrêmement important en terme de protection des migrants avant leur départ et après leur retour.

Ampleur des migrations internationales

Les migrations internationales de main-d'œuvre sont un phénomène mondial, et rares sont aujourd'hui les pays qui ne sont pas affectés par elles, même s'il est difficile d'établir avec précision le nombre de travailleurs migrants existant aujourd'hui¹¹⁴. Il est toutefois évident que les migrations internationales de main-d'œuvre ont augmenté considérablement depuis l'adoption des quatre instruments considérés dans le cadre de cette étude¹¹⁵. Le BIT a récemment estimé que plus de 96 millions de personnes (travailleurs migrants, y compris les membres de leur famille) résident actuellement, légalement ou non, dans un pays autre que le leur et envoient chaque année dans leur pays d'origine quelque 73 milliards de dollars¹¹⁶; tandis que l'ONU fait état de 130 millions de migrants, dont 40 pour cent seraient en situation irrégulière — nombre qui s'accroîtrait, toutes catégories confondues, d'environ 4 à 8 pour cent par an.

Le nombre total d'individus impliqués dans le processus de migration a augmenté, mais également le nombre de pays d'origine des travailleurs migrants et de pays de destination.

Sens des migrations internationales

Les quelques exemples suivants illustrent le sens pris par le phénomène des migrations dans les années récentes.

- Le *premier exemple* est celui de l'évolution économique, sociale et politique des pays d'Europe centrale et orientale qui, couplée avec les tensions sociales et ethniques traversant la région, a eu pour conséquence que des pays, qui autrefois n'étaient concernés par les migrations qu'à titre de pays de transit, sont devenus de véritables pays d'accueil de travailleurs migrants.
- Le *deuxième fait marquant* concerne la tendance actuelle de nombreux pays d'accueil à élaborer des politiques préférentielles d'immigration — suite à l'augmentation de leur taux de chômage et la création d'ensembles régionaux¹¹⁷.

¹¹⁴ Dans de nombreux pays, notamment les pays dont l'économie est en transition, l'absence de données statistiques ou l'existence de données incomplètes fait qu'il est difficile d'établir avec précision le nombre de travailleurs migrants existant aujourd'hui. En outre, les méthodes de collecte des données diffèrent souvent les unes par rapport aux autres de façon significative, réduisant d'autant la pertinence d'éventuelles comparaisons statistiques entre les pays. Enfin, les données relatives aux migrations irrégulières et à l'emploi illégal sont rares même dans les pays où existent des systèmes de collecte de données sophistiqués. Et même dans les cas où de telles données existent, il n'y a pas de consensus général sur la définition de termes clés tels que «migrants économiques», «migrants permanents», «migrants en situation irrégulière».

¹¹⁵ Le nombre des immigrés — résidents étrangers depuis plus d'un an — a augmenté régulièrement ces dernières années: il était de 84 millions en 1974; de 105 millions en 1975 et de 120 millions en 1990.

¹¹⁶ Le nombre de travailleurs migrants s'élèverait à: 20 millions en Afrique; 18 millions en Amérique du nord; 12 millions en Amérique Latine; 7 millions en Asie du Sud-Est; 22 millions (9 millions d'économiquement actifs, accompagnés de 13 millions de personnes à charge) en Europe de l'Ouest; 9 millions en Europe orientale et centrale; et 9 millions au Moyen-Orient.

¹¹⁷ Par politique préférentielle d'immigration, on entend des politiques migratoires privilégiant l'immigration de ressortissants de pays de la région ou de pays avec lesquels la région entretient des

-
- La *mondialisation*, conjuguée au développement des réseaux de communication et des moyens de transport internationaux, a eu un impact profond sur les migrations internationales de main-d'œuvre dans la mesure où elle a accéléré le nombre d'individus qui envisagent les migrations internationales comme un moyen d'échapper à la pauvreté, au chômage et aux autres pressions sociales, économiques ou politiques régnant dans leur pays d'origine.

Nature des migrations internationales

Alors qu'au moment de l'adoption des instruments de 1949 la distinction traditionnelle entre immigration de *peuplement* et immigration *temporaire* était nette, la crise qui a frappé les principaux pays d'accueil (européens) au début des années soixante-dix a estompé cette distinction initiale.

Après avoir renforcé le contrôle de leurs frontières et gelé l'immigration, ces pays se sont rendus compte que nombre de migrants, engagés initialement pour occuper temporairement des emplois, s'établissaient en fait définitivement sur leur territoire, saisissant l'opportunité d'y faire venir leur famille.

Etant donné qu'à quelques exceptions près l'arrêt des migrations de peuplement demeure en vigueur dans la majorité des grands pays d'accueil le seul moyen d'émigrer désormais, pour beaucoup, est de recourir aux migrations limitées dans le temps.

Le profil des travailleurs migrants embauchés dans le cadre d'un système de migrations temporaires a lui aussi évolué: alors que, par le passé, la majeure partie du flux des travailleurs migrants temporaires était constituée de travailleurs semi-qualifiés, les politiques contemporaines d'immigration privilégient les migrants hautement qualifiés. Les travailleurs saisonniers, notamment ceux recrutés pour des travaux agricoles, continuent cependant à faire exception à cette règle.

Un autre aspect à considérer est la flexibilité qui caractérise le marché du travail actuel et qui affecte tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants. Les travailleurs migrants temporaires qui, par définition, occupent des emplois précaires, passent fréquemment d'un emploi à un autre et d'une catégorie à l'autre: travail indépendant, sous-traitance, emploi salarié, etc.

Les pratiques en matière de recrutement ont elles aussi profondément évolué depuis l'adoption des quatre instruments considérés dans le cadre de cette étude. Le déclin des systèmes de recrutement collectifs, intervenus sous contrôle gouvernemental, ainsi que le déclin général du rôle dirigeant de l'Etat dans le monde du travail, ont laissé un vide qui a rapidement et efficacement été comblé par les agences privées spécialisées dans le recrutement de travailleurs pour des emplois situés à l'étranger¹¹⁸. Comme on le verra ultérieurement cette évolution n'a pas que des aspects positifs.

Migrations irrégulières

Ces dernières années, l'immigration illégale a pris un tour préoccupant: l'entrée, l'emploi et la résidence illégale de travailleurs étrangers sont une tendance alarmante contre laquelle les gouvernements comme la communauté internationale tentent de

relations spéciales tout en rendant plus difficile l'immigration d'étrangers venant de l'extérieur de la région.

¹¹⁸ A titre d'exemple, pour ce qui concerne les migrations aux fins d'emploi entre l'Asie et les pays du Golfe, le BIT estime qu'environ 80 pour cent de tous les placements à l'étranger sont effectués par des agents privés.

lutter¹¹⁹. Ce type de migration étant, de par sa nature même, difficile à chiffrer, les estimations sont imprécises et des chiffres assez inégaux ont été avancés. Le chiffre le plus communément cité est celui de 30 millions de personnes en situation irrégulière de par le monde.

La convention n° 143 et la recommandation n° 151 ont été adoptées en 1975 en partie dans le but de protéger les travailleurs migrants en situation irrégulière contre les abus de toute sorte.

Un examen des politiques d'immigration actuellement adoptées par la plupart des grands pays d'accueil de travailleurs migrants pourrait laisser croire que les migrations sont devenues essentiellement temporaires et ne concernent que des travailleurs étrangers hautement qualifiés. Toutefois, cela ne reflète pas nécessairement la réalité. Dans la pratique en effet, on constate que la majorité des travailleurs migrants occupent des emplois non qualifiés ou semi-qualifiés, souvent dans des conditions irrégulières.

Les individus qui émigrent ou résident dans un pays en violation des lois sur l'immigration et sur l'emploi ont toutes les chances de se trouver dans une position vulnérable propice aux abus et exploitations de toutes sortes, plus encore si ces derniers sont des femmes ou des enfants.

Les travailleuses migrantes

D'une manière générale, on ignore dans quelle mesure les femmes participent aux migrations internationales. L'utilisation d'un vocabulaire sexuellement connoté dans les instruments de 1949 et 1975 montre bien qu'à l'époque l'immigré type est un homme que les stéréotypes présentent volontiers comme jeune et ayant des motivations économiques¹²⁰.

Les femmes ont pendant longtemps été perçues uniquement comme accompagnant leur conjoint dans le cadre du regroupement familial. Il y aurait à l'heure actuelle autant de femmes que d'hommes qui migreraient dans le but d'occuper un emploi et elles représenteraient presque 48 pour cent des migrants de par le monde¹²¹.

Du fait de la nature des emplois qu'elles occupent, les travailleuses migrantes peuvent être particulièrement vulnérables lorsqu'elles sont employées à l'étranger. Ces dernières années, les abus dont sont l'objet les *travailleuses domestiques*. Une autre source de préoccupation réside dans la vulnérabilité des femmes embauchées pour occuper des emplois, en dehors de leur pays d'origine, en tant que «*travailleuses sexuelles*»¹²². Si

¹¹⁹ On ne peut cependant manquer de s'interroger sur la concomitance de politiques migratoires extrêmement restrictives, d'une part, et sur l'explosion du nombre de migrants en situation irrégulière, d'autre part.

¹²⁰ Ainsi, l'article 6 de la convention n° 97 fait référence au «*travail des femmes*» et, aux termes du paragraphe 15 3) de la recommandation n° 86, les membres de la famille d'un travailleur migrant «devraient comprendre sa *femme* et ses enfants mineurs».

¹²¹ Dans certains pays, comme en Indonésie par exemple, les femmes migrantes représentent 78 pour cent des travailleurs allant travailler à l'étranger et passant par la voie officielle.

¹²² Selon un rapport du BIT (Lin Lean Lim (éd.), «The sex sector: The economic and social bases of prostitution in Southeast Asia» (BIT, Genève, 1998), la prostitution et les autres formes de «travail sexuel» se sont développées si rapidement ces dernières décennies en Asie du Sud-Est que la filière du sexe est devenue une branche commerciale à part entière, génératrice d'emplois et de revenus

certaines d'entre elles émigrent dans ce but précis, le plus grand nombre est forcé d'intégrer des réseaux de prostitution dès leur arrivée dans le pays d'emploi. Souvent, la confiscation de leurs documents de voyage et pièces d'identité et une dette conséquente vis-à-vis de l'agent recruteur et la peur d'être dénoncées à la police plongent ces femmes dans une position d'extrême vulnérabilité.

Droits fondamentaux de l'homme des travailleurs migrants et droit souverain des Etats

Beaucoup de ceux qui participent au débat sur les migrations attirent l'attention sur la difficulté qu'il y a, d'une part, à concilier le droit souverain de chaque Etat de protéger son marché du travail (pour répondre aux préoccupations, légitimes ou non, d'une opinion publique qui s'inquiète de la présence des migrants) avec, d'autre part, les droits fondamentaux de l'homme d'individus qui, par choix ou par nécessité, partent chercher un emploi à l'étranger. Il en résulte une tension entre ces forces internes et externes — tension qu'accroissent encore les préjugés, la xénophobie et le racisme dont sont souvent victimes les migrants. Depuis sa création, l'OIT participe activement à ce débat en s'efforçant de trouver un juste équilibre entre ces intérêts apparemment contradictoires, par le biais, entre autres, de l'adoption de normes internationales du travail.

* * *

Les problèmes que posent les migrations internationales de main-d'œuvre deviennent de plus en plus complexes et variés. Dans le cadre du processus de révision des normes internationales du travail actuellement amorcé par l'OIT, l'Etude d'ensemble de 1998 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la convention n° 97 et la recommandation n° 86 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention n° 143 et la recommandation n° 151 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) a révélé:

- qu'il existe de sérieuses divergences entre les pratiques nationales et les dispositions clés des conventions n°s 97 et 143; et
- l'incidence du changement de contexte dans lequel ont été adoptées les normes de l'OIT relatives aux travailleurs migrants ¹²³.

C'est pourquoi le BIT a proposé en mars 2001 au Conseil d'administration de l'OIT l'organisation d'une discussion générale sur la question des travailleurs migrants lors d'une prochaine Conférence internationale du Travail.

pour les pays de la région. Pourtant, aucun des pays concernés par cette étude ne dispose d'une législation claire ni n'a adopté de stratégie ou pris des mesures efficaces dans ce domaine. Les gouvernements sont gênés non seulement à cause de l'aspect à la fois complexe et délicat de la question, mais aussi parce que la situation des «travailleurs» de l'industrie du sexe varie considérablement, allant de l'emploi librement choisi et rémunérateur à la servitude pour dettes et à des conditions qui s'apparentent à l'esclavage.

¹²³ Par exemple, le déclin du rôle dirigeant de l'Etat dans le monde du travail, l'essor des agences privées de recrutement à but lucratif, la féminisation de la population des travailleurs migrants, le développement des migrations temporaires au détriment des systèmes d'immigration durable, l'essor du phénomène des migrations illégales, la modernisation des moyens de transport, etc.

I. Contenu des normes relatives aux travailleurs migrants

Les deux conventions et les deux recommandations qui font l'objet de la présente étude visent toutes à protéger les travailleurs contre la discrimination et l'exploitation lorsqu'ils sont employés dans des pays autres que le leur.

A. Résumé des instruments

1. Contenu des instruments de 1949

Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

Cette convention est née des bouleversements de l'Europe de l'après-guerre et du désir de faciliter le déplacement des excédents de main-d'œuvre de ce continent. Elle est composée de 12 articles opérationnels et de trois annexes.

Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, de la convention, l'expression «travailleur migrant» désigne une personne qui émigre ou a émigré d'un pays vers un autre pays en vue d'y occuper un emploi autrement que pour son propre compte.

Mesures visant à réglementer les conditions dans lesquelles les migrations aux fins d'emploi doivent avoir lieu

- Aux termes de l'article 1, tout Etat Membre qui ratifie la convention n° 97 s'engage à mettre à la disposition du BIT et de tout autre Etat concerné des *informations* sur sa politique et sa législation nationales relatives à l'émigration et à l'immigration, sur les dispositions particulières concernant les mouvements des travailleurs migrants et leurs conditions de travail et de vie et sur les accords généraux et les arrangements particuliers conclus en la matière.
- Cet échange d'informations doit être complété par une *coopération* entre service de l'emploi et tout autre service s'occupant des migrations (article 7); et, si cela s'avère utile, par une coopération en matière de lutte contre la propagande trompeuse (article 3, paragraphe 2).
- L'article 10 invite les Etats Membres concernés à conclure des *accords* pour régler les questions d'intérêt commun éventuellement posées par l'application de la convention.

Dispositions générales de protection

- Tout Etat Membre ayant ratifié la convention s'oblige à prévoir le maintien d'un service gratuit d'information et d'aide aux migrants (article 2); à lutter contre la propagande trompeuse en matière d'émigration et d'immigration (article 3, paragraphe 1); à prendre des mesures destinées à faciliter le départ, le voyage et l'accueil des travailleurs migrants (article 4); à prévoir des services médicaux appropriés (article 5); ainsi qu'à prévoir la faculté pour les travailleurs migrants de transférer leurs gains et économies (article 9). La convention interdit également l'expulsion des travailleurs migrants admis à titre permanent en cas d'incapacité de travail (article 8).

Mesures visant à assurer aux travailleurs migrants en situation régulière l'égalité de traitement dans un certain nombre de domaines

- L'article 6 interdit les inégalités de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux qui pourraient résulter de la législation et de la pratique des autorités administratives dans quatre domaines, à savoir les conditions de vie et de travail, la sécurité sociale, les impôts liés au travail et l'accès à la justice.

Annexes

- Aux termes de l'article 14, tout Etat Membre qui ratifie la présente convention peut exclure de sa ratification les trois annexes ou l'une d'entre elles par une déclaration expresse. En l'absence d'une déclaration d'exclusion, les dispositions des annexes déploient les mêmes effets que celles de la convention. Les deux premières annexes traitent des migrations aux fins d'emploi organisées, alors que la troisième, de portée plus générale, s'applique aux migrations aux fins d'emploi, qu'elles soient organisées ou spontanées.

Recommandation n° 86 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

Cette recommandation, qui est divisée en huit parties (qui comprennent 21 paragraphes), préconise une série de mesures destinées à compléter les dispositions de la convention n° 97, notamment en ce qui concerne l'information et l'aide aux migrants (partie III); le recrutement et la sélection (partie IV); l'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi et la surveillance des conditions d'emploi (partie V). Elle contient également des dispositions visant à protéger les travailleurs migrants contre l'expulsion pour des motifs fondés sur l'insuffisance de leurs ressources ou sur la situation du marché de l'emploi (partie VI). En annexe à la recommandation figure en outre un Accord type précisant les méthodes d'application des principes posés par la convention n° 97 et la recommandation n° 86 destiné à servir de modèle aux Etats lors de la conclusion d'accords bilatéraux.

2. Contenu des instruments de 1975

Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

Lorsque la Conférence a adopté cette convention, en 1975, le contexte international, aussi bien économique que social, avait profondément changé depuis l'adoption des instruments de 1949. Il ne s'agissait plus désormais pour les pays d'accueil de faciliter le déplacement des excédents de main-d'œuvre, mais:

- de maîtriser les flux migratoires, et donc de mettre l'accent sur l'élimination des migrations illégales et de lutter contre les activités des organisateurs de mouvements de migrations clandestines et de leurs complices; mais aussi
- d'intégrer un certain nombre d'immigrés, initialement engagés pour occuper des emplois temporaires, mais qui à la longue se sont définitivement établis sur leur territoire — saisissant l'opportunité d'y faire venir leur famille, avec pour conséquence la naissance sur leur territoire d'une deuxième, voire d'une troisième génération de ressortissants étrangers.

La convention n° 143 se compose de trois parties:

Partie I

- La partie I (articles 1-9) constitue la première tentative de la communauté internationale d'aborder les problèmes relatifs aux migrations clandestines et à l'emploi illégal des migrants qui étaient devenus particulièrement aigus au début des années soixante-dix.
- L'article 1 énonce l'obligation générale de respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants. Il s'agit là d'affirmer — sans mettre en cause le droit des Etats de réglementer les flux migratoires — le droit des travailleurs migrants d'être protégés, qu'ils soient entrés dans le pays d'emploi régulièrement ou non, avec ou sans papiers officiels.
- La lutte contre l'immigration clandestine requiert de la part des Etats Membres concernés l'adoption d'un certain nombre de mesures pour déterminer s'il existe des migrants illégalement employés sur leur territoire et s'il existe, en provenance ou à destination de leur territoire ou en transit par celui-ci, des migrations aux fins d'emploi dans lesquelles les migrants sont soumis au cours de leur voyage, à leur arrivée ou durant leur séjour et leur emploi à des conditions contrevenant aux instruments ou accords internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, pertinents ou à la législation nationale (article 2).
- Parallèlement, l'Etat Membre doit, si nécessaire en collaboration avec d'autres Etats Membres concernés, supprimer les migrations clandestines ou illicites et l'emploi illégal de migrants et punir les organisateurs de migrations clandestines et les utilisateurs de travailleurs ayant émigré dans des conditions illégales (article 3):
 - *au plan national*, la convention prévoit l'adoption et l'application de sanctions à l'encontre des personnes qui encouragent sciemment l'immigration clandestine ou illégale; des personnes qui emploient illégalement des travailleurs migrants; ainsi que des organisateurs de migrations clandestines ou illégales (article 6);
 - *au plan international*, des contacts et échanges systématiques d'informations sur ces questions doivent avoir lieu entre Etats Membres concernés (article 4). L'un des objectifs de cette coopération est de pouvoir poursuivre les auteurs de trafic de main-d'œuvre, quel que soit le pays d'où ils exercent leurs activités (article 5).
- Les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent être consultées à propos de la législation et des autres mesures prévues pour prévenir et éliminer les migrations dans des conditions abusives, et la possibilité de prendre des initiatives à cet effet doit leur être reconnue (article 7).
- La partie I de la convention contient également certaines mesures de protection en faveur des travailleurs migrants ayant perdu leur emploi (article 8) ainsi qu'en faveur de ceux qui se trouvent en situation irrégulière (article 9).

Partie II

- Les dispositions de la partie II (articles 10-14) élargissent considérablement le champ de l'égalité entre travailleurs migrants en situation régulière et travailleurs nationaux.
- Alors que les dispositions des instruments de 1949 visent à proscrire les inégalités de traitement qui résultent principalement de l'action des pouvoirs publics, la partie II de la convention n° 143 va au-delà de la simple égalité de traitement et vise également l'égalité de chances, c'est-à-dire l'élimination de toute discrimination *dans la*

pratique. La partie II de la convention n° 143 s'inspire en cela des dispositions de la convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession). Elle s'en distingue néanmoins sur deux points:

- premièrement, la politique nationale doit non seulement promouvoir mais également garantir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession aux travailleurs migrants résidant légalement sur le territoire de l'Etat d'emploi et aux membres de leur famille;
 - deuxièmement, cette égalité de chances et de traitement s'étend également à la sécurité sociale, aux droits syndicaux et culturels et aux libertés individuelles et collectives (article 10).
- Tout en réservant aux Etats la latitude d'agir par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, la convention définit toute une série de mesures à cet effet (article 12). L'article 14 autorise cependant des restrictions en matière d'égalité d'accès à l'emploi, mais elles sont limitées. Enfin, l'article 13 demande aux Etats de faciliter le regroupement familial des travailleurs migrants résidant légalement sur leur territoire.
 - Aux fins de l'application de la partie II de la convention n° 143, la définition de l'expression «travailleur migrant» exclut de son champ — outre les catégories spécifiées dans les instruments de 1949 — deux autres catégories de travailleurs: les personnes venues spécialement à des fins de formation et d'éducation et les personnes admises temporairement dans un pays à la demande de leur employeur pour remplir des fonctions ou des tâches spécifiques, pour une période limitée et déterminée, et qui sont tenues de quitter le pays une fois ces fonctions ou tâches accomplies (article 11).

Partie III

- Enfin, la partie III (articles 15-24) comprend les dispositions finales usuelles, notamment l'article 16, aux termes duquel tout Etat Membre qui ratifie la convention peut, lors de la ratification, exclure de son acceptation l'une ou l'autre des deux premières parties.

Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975

La partie I précise les mesures devant être prises pour assurer le respect du principe d'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs migrants qui se trouvent légalement sur le territoire d'un Etat Membre et ses nationaux.

La partie II définit les principes de politique sociale destinée à permettre aux travailleurs migrants et à leur famille de bénéficier des avantages accordés aux nationaux, tout en tenant compte des besoins particuliers qu'ils peuvent avoir jusqu'au moment où leur adaptation est réalisée.

La partie III préconise l'adoption d'un certain nombre de normes minimales de protection, notamment en cas de perte d'emploi, d'expulsion et de départ du pays d'accueil.

B. Personnes couvertes par les conventions n^{os} 97 et 143

I. Définitions

Emploi

Le champ d'application des instruments de l'OIT relatifs aux migrations est délimité principalement par le mandat qui a été confié à l'Organisation de protéger les droits et les libertés des travailleurs. Autrement dit, ces instruments traitent avant tout des *travailleurs migrants* par opposition aux migrants en général ¹²⁴.

Les familles des travailleurs migrants

Lors de l'élaboration des conventions et des recommandations, objets du présent chapitre, il a aussi été tenu compte du fait que les migrations ne sont pas un simple phénomène économique, mais qu'elles sont aussi un phénomène social et que, souvent, la migration aux fins d'emploi a des conséquences non seulement pour la personne concernée par la relation d'emploi, mais aussi pour les membres de sa famille.

C'est pourquoi la protection d'un grand nombre de droits qui n'ont pas un rapport direct avec la relation d'emploi en tant que telle est expressément étendue aux membres des familles des travailleurs migrants dans ces instruments.

Ces dispositions s'appliquent uniquement aux membres de la famille qui sont autorisés par la loi à accompagner la personne migrante: dans la convention n^o 97, ces dispositions portent principalement sur le processus migratoire lui-même, c'est-à-dire sur le départ d'un migrant de son pays et son entrée dans un autre pays; tandis que la convention n^o 143 élargit les obligations des Membres puisqu'il s'agit de «faciliter le regroupement familial de tous les travailleurs migrants résidant légalement sur leur territoire».

Aux termes de la convention n^o 143, le terme «famille» désigne «le conjoint du travailleur migrant, ses enfants et ses père et mère».

Les migrations internationales

Aux termes des conventions n^{os} 97 et 143, l'expression «travailleur migrant» désigne «une personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte». Cette définition inclut toute personne ne couvre que les migrations entre pays, autrement dit ne sont considérées comme migrants aux termes de ces deux conventions que les personnes qui franchissent les frontières internationales aux fins d'emploi. Elle ne comprend donc pas les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur d'un même pays aux fins d'emploi.

Migrations clandestines et emploi illégal

Seule la convention n^o 143 (en sa partie I) et sa recommandation traitent expressément de la suppression des migrations clandestines et de la protection des migrants en situation irrégulière. L'article 1 de la convention n^o 143 dispose que «Tout

¹²⁴ Pendant les débats qui ont abouti à l'adoption des instruments de 1949, il a toutefois été précisé que les dispositions des instruments considérés dans le cadre de cette étude ont pour but de protéger les réfugiés et les personnes déplacées, pour autant qu'il s'agisse de travailleurs employés hors de leur pays d'origine.

Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à protéger les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants» et l'article 3 dispose qu'il faut supprimer à la fois «les migrations clandestines et l'emploi illégal de migrants».

Durée du séjour

Les quatre instruments qui font l'objet de la présente étude ne font en général pas de distinction entre les travailleurs qui ont immigré dans un pays en vue de s'y installer de façon permanente et ceux qui ont immigré pour un emploi de courte durée ou même pour un travail saisonnier. Les États ne sont donc pas autorisés à exclure de l'application des dispositions de ces instruments aucune catégorie de travailleurs migrants entrés régulièrement sur leur territoire autre que celles qui sont mentionnées expressément dans ces instruments ¹²⁵.

Toutefois, certaines dispositions portent uniquement sur les travailleurs migrants et les membres de leur famille qui résident à titre permanent dans le pays d'emploi, en particulier celles de l'article 8 de la convention n° 97, dont le but est d'empêcher qu'un travailleur migrant qui a été admis à titre permanent (et les membres de sa famille) puisse être expulsé du pays d'emploi au simple motif que ce travailleur est dans l'incapacité de travailler.

2. La réciprocité

La règle de la réciprocité ne s'applique ni aux dispositions des instruments de 1949 ni à celles des instruments de 1975 ¹²⁶: autrement dit, pour que les dispositions de ces instruments s'appliquent à un travailleur migrant, il n'est pas nécessaire que celui-ci soit ressortissant d'un État qui les a ratifiés ou qui garantit l'égalité de traitement aux ressortissants des États qui les ont ratifiés.

3. Exceptions

La convention n° 97 dispose qu'elle ne s'applique pas:

- aux travailleurs frontaliers;
- à l'entrée, pour une courte période, de personnes exerçant une profession libérale et d'artistes ¹²⁷; et

¹²⁵ Par exemple, en ce qui concerne le cas spécifique des travailleurs saisonniers, les travaux préparatoires à l'adoption de la convention n° 143 montrent que la définition de la notion de travailleurs migrants ne fait pas de distinction entre les travailleurs saisonniers et les autres catégories de travailleurs migrants (bien que les premiers ne puissent pas toujours bénéficier de toutes les dispositions envisagées dans les faits).

¹²⁶ Contrairement à la convention de l'OIT (n° 66) sur les travailleurs migrants, 1939, qui n'est jamais entrée en vigueur faute de ratification.

¹²⁷ Dans son étude d'ensemble de 1998, la commission d'experts a noté que l'exclusion des «personnes exerçant une profession libérale et des artistes», dont les migrations ne posaient pas de problèmes majeurs à l'époque où les conventions de 1949 et de 1975 ont été rédigées, revêt aujourd'hui une importance particulière, notamment pour les femmes migrantes, en raison d'une pratique relativement récente qui consiste à recruter des femmes pour un travail à l'étranger et à leur délivrer des permis les autorisant à travailler comme danseuses dans des boîtes de nuit ou comme hôtesse dans des bars, alors qu'en réalité ces femmes seront obligées de travailler dans l'industrie

— aux gens de mer ¹²⁸.

Ces trois catégories sont également exclues du champ d'application de la convention n° 143 qui, en outre, ne s'applique pas:

— aux personnes venues spécialement à des fins de formation ou d'éducation; et

— aux personnes employées par des organisations ou des entreprises œuvrant dans le territoire d'un pays, qui ont été admises temporairement dans ce pays, à la demande de leur employeur, pour remplir des fonctions ou des tâches spécifiques, pour une période limitée et déterminée et qui sont tenues de quitter ce pays lorsque ces fonctions ou ces tâches ont été accomplies ¹²⁹.

Ces exclusions du champ d'application de la convention n° 143 ne sont valables que pour la partie II de l'instrument (*Egalité de chances et de traitement*). La partie I (*Migrations dans des conditions abusives*) ne permet en effet l'exclusion explicite d'aucune catégorie de travailleurs migrants.

Aux catégories susmentionnées, il convient d'ajouter les travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, qui sont exclus par définition du champ d'application des quatre instruments ¹³⁰.

4. Migrations spontanées et migrations organisées

Les dispositions des instruments s'appliquent à la fois aux migrations spontanées et aux migrations organisées. Elles couvrent donc à la fois les travailleurs recrutés en vertu d'arrangements de nature privée ou intervenus sous contrôle gouvernemental et les travailleurs qui émigrent en dehors de tels arrangements afin de trouver un emploi, même si certaines dispositions (notamment les annexes I et II de la convention n° 97) ne concernent que les travailleurs qui ont reçu une offre concrète d'emploi avant d'entrer dans le pays d'immigration.

du sexe. Ce problème, qui n'était pas un élément important des migrations il y a cinquante ans, prend aujourd'hui des proportions préoccupantes.

¹²⁸ Cette exclusion des gens de mer du champ d'application des conventions n°s 97 et 143 s'explique par le fait qu'un corps de règles nationales et internationales, notamment un nombre important de conventions de l'OIT, avait déjà été élaboré à l'intention de cette catégorie de travailleurs dont on estimait qu'elle méritait une protection distincte.

¹²⁹ Les travaux préparatoires à l'adoption de la convention n° 143 montrent que cette disposition vise essentiellement la situation des personnes possédant des qualifications spéciales et qui se rendent dans un pays pour y effectuer des tâches techniques précises de courte durée. Cette disposition n'implique pas toutefois que tous les travailleurs migrants recrutés pour un emploi ou une activité économique limitée dans le temps puissent être exclus des dispositions de la partie II de la convention n° 143.

¹³⁰ Dans son étude d'ensemble de 1998, la commission d'experts a néanmoins relevé que si l'exclusion des instruments des migrants travaillant pour leur propre compte était justifiée à l'époque de leur adoption, aujourd'hui elle n'est plus aussi appropriée. En effet, nombreux sont les travailleurs migrants, en situation régulière ou pas, qui exercent un emploi autonome ou semi-autonome et même qui travaillent dans le secteur informel ou marginal. Ces travailleurs migrants ne jouissent alors d'aucune protection aux termes des conventions considérées dans le cadre du présent chapitre.

C. Portée des mesures à prendre

1. *Flexibilité des instruments*

La nouveauté des deux conventions par rapport aux instruments traditionnellement adoptés par l'OIT tient non seulement au caractère expérimental de leur structure, mais aussi à la souplesse des termes dans lesquels certaines obligations sont formulées.

Les instruments de 1949 constituent une innovation dans la mesure où ils contiennent des dispositions qui sont rédigées en termes souples et qui s'attachent uniquement aux droits fondamentaux des travailleurs migrants en situation régulière. En outre, les trois annexes de la convention n° 97 peuvent être exclues de la ratification.

C'est également dans le but de permettre au plus grand nombre possible d'Etats Membres de la ratifier qu'on a donné à la convention n° 143 la forme qui est la sienne, c'est-à-dire sa division en deux parties (la première étant consacrée à la lutte contre les migrations dans des conditions abusives et la seconde à l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs migrants admis régulièrement en qualité de travailleurs migrants et les travailleurs nationaux) et la possibilité de ne ratifier que l'une des deux parties.

2. *Pays d'origine et pays d'accueil*

Les instruments de 1949 et 1975 ont été conçus pour avoir une couverture aussi large que possible, de sorte que le plus grand nombre possible de pays puissent les ratifier et les appliquer.

Dans la pratique, cependant, l'on constate que la majorité des Etats ayant ratifié l'une ou l'autre de ces conventions sont dans l'ensemble des pays «exportateurs» de migrants, c'est-à-dire des pays qui n'ont que peu de marge de manœuvre sur la vie quotidienne et les conditions de travail des travailleurs migrants — même s'ils ont un rôle essentiel en terme de protection des migrants avant leur départ et après leur retour.

Il convient toutefois de souligner que les dispositions des conventions n^{os} 97 et 143 sont applicables non seulement aux pays d'accueil, mais aussi aux pays d'origine (ainsi qu'aux pays tiers ou pays de transit) même si, à l'évidence, certaines de leurs dispositions traitent plus spécifiquement de l'obligation faite aux pays d'emploi de protéger les travailleurs étrangers¹³¹ et d'autres des obligations des pays d'origine¹³².

Les conventions n^{os} 97 et 143 prévoient, en outre, l'instauration d'une coopération entre le pays d'origine et le pays d'emploi, qu'il s'agisse de la politique migratoire ou encore de la coordination entre les services de l'emploi du pays d'accueil et du pays d'origine, coopération qui peut prendre la forme d'accords multilatéraux ou bilatéraux.

¹³¹ Notamment les articles relatifs à l'accueil des travailleurs migrants dans le pays d'emploi, à la fourniture d'un logement adéquat et au traitement des travailleurs migrants à égalité avec les nationaux en ce qui concerne les conditions de travail et les prestations de la sécurité sociale.

¹³² Notamment celles réglementant le transfert des gains et des économies, la fourniture d'informations avant le départ, les mesures visant à assurer l'égalité de traitement en ce qui concerne le contenu du contrat de travail ou encore les mesures visant à supprimer les migrations clandestines.

3. ***Hierarchie des dispositions juridiques relatives aux travailleurs migrants***

Au regard de la législation nationale, le travailleur migrant relève de plusieurs catégories juridiques qui ne convergent pas nécessairement:

- premièrement, il est considéré comme un *étranger* soumis à la réglementation en matière d'immigration;
- deuxièmement, en tant que *migrant aux fins d'emploi*, il peut être également soumis à des règles particulières, l'octroi du permis de séjour étant par exemple subordonné à l'obtention d'un permis de travail;
- troisièmement, le travailleur migrant est souvent classé avec les nationaux dans la catégorie des *travailleurs* et, à ce titre, soumis aux dispositions de la réglementation du travail;
- quatrièmement, la législation relative à la *sécurité sociale* est aussi généralement libellée de façon à couvrir à la fois les nationaux et les non-nationaux, même si elle contient souvent des dispositions qui ne s'appliquent qu'aux travailleurs étrangers; et
- cinquièmement, en tant que *résident* dans le pays d'emploi, il peut être soumis à certaines règles concernant l'accès à certains services sociaux et au logement.

* * *

Les problèmes que posent les migrations internationales de main-d'œuvre deviennent de plus en plus complexes et variées. Dans le cadre du processus de révision des normes internationales du travail actuellement en cours, une étude récente de la commission d'experts sur la pertinence des normes de l'OIT relatives aux travailleurs migrants au regard du contexte actuel et de la pratique des Etats Membres en la matière¹³³ a révélé qu'il existe une nette divergence entre les pratiques nationales et les dispositions clés desdits instruments¹³⁴ et l'incidence du changement de contexte¹³⁵ dans lequel ont été adoptées les normes de l'OIT relatives aux travailleurs migrants. C'est pourquoi le BIT a proposé en mars 2001 au Conseil d'administration de l'OIT l'organisation d'une discussion générale sur la question des travailleurs migrants lors d'une prochaine Conférence internationale du Travail.

¹³³ Etude d'ensemble de 1999 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, Conférence, 87^e session, 1999.

¹³⁴ Modalités de recrutement des travailleurs migrants, droits reconnus aux travailleurs migrants en situation irrégulière, politique de promotion de l'égalité de chances et de traitement.

¹³⁵ Par exemple, déclin du rôle dirigeant de l'Etat dans le monde du travail, essor des agences privées de recrutement à but lucratif, féminisation de la population des travailleurs migrants, développement des migrations temporaires au détriment des systèmes d'immigration durable, essor du phénomène des migrations illégales, modernisation des moyens de transport, etc.

II. Synthèse des principes développés par la commission d'experts

A. Le processus de migration ¹³⁶

Les quatre instruments prévoient que diverses garanties et facilités sont offertes aux travailleurs migrants et à leur famille pour les aider au cours des quatre étapes de la migration:

- pendant le recrutement;
- avant le départ du pays d'origine;
- pendant le voyage vers le pays d'accueil; et
- à l'arrivée dans le pays d'accueil.

1. Recrutement

Les dispositions de la convention n° 97 et des annexes I et II au même instrument relatives au recrutement, à l'introduction et au placement des travailleurs migrants ont un triple objectif: *protéger* les travailleurs migrants; *faciliter* le contrôle du recrutement; et *éliminer* l'emploi illégal.

Définition

D'après la commission d'experts, la notion de «recrutement d'un travailleur migrant» est très large puisqu'elle vise non seulement l'engagement direct par l'employeur ou son représentant, mais aussi les opérations effectuées par un intermédiaire, notamment les organismes de recrutement publics et privé, et également toutes les opérations qui accompagnent la procédure de recrutement, en particulier les opérations de sélection.

Documents remis aux migrants

Les documents qui doivent être remis au migrant avant le départ ont pour objet de donner à celui-ci des informations suffisantes sur les conditions de vie et de travail dans le pays d'emploi. A cet égard, la commission d'experts considère que, compte tenu de l'existence de pratiques frauduleuses telles que la substitution de contrats qui ont cours dans certains pays d'accueil, les pays d'immigration devraient jouer un rôle plus actif dans le contrôle de la délivrance et de l'exécution effective des contrats de travail ¹³⁷.

La commission d'experts estime que, pour que les migrants soient protégés contre les abus et exploitation en relation avec les conditions d'embauche, les contrats de travail devraient être aussi complets que possible. Elle juge souhaitable, en particulier, que les contrats règlent des questions essentielles telles que la durée du travail, les périodes de

¹³⁶ Les développements qui suivent ne devraient pas, sauf indication contraire, être interprétés comme s'appliquant exclusivement au pays d'origine ou au pays d'accueil.

¹³⁷ La substitution de contrat est la pratique consistant en ce que le travailleur, bien qu'il ait signé un contrat visé avant son départ, se voie remettre à son arrivée dans le pays d'emploi un nouveau contrat spécifiant de moins bonnes conditions de travail, de rémunération et ainsi de suite.

repos hebdomadaire et les congés annuels (sans lesquelles l'indication du salaire, qui est exigée par les annexes à la convention n° 97, peut perdre de son intérêt)¹³⁸.

La commission d'experts souligne également qu'il convient de prêter une attention particulière aux dispositions des contrats des travailleurs migrants qui peuvent être contraires aux principes fondamentaux de l'OIT, comme le droit d'organisation, le droit de négociation collective et le droit de grève.

Mécanismes de recrutement

La commission d'experts a relevé le rôle croissant, ces dernières années, des agences privées de recrutement au détriment des migrations collectives sous contrôle gouvernemental. Cette «commercialisation» des méthodes de recrutement pour le travail à l'étranger ne va pas sans conséquence, notamment sur l'application effective du *principe de la gratuité des services* rendus aux migrants en matière de fourniture d'information, de recrutement, d'introduction ou de placement par les services publics de l'emploi. En effet, les agences privées ne sont pas expressément régies par la même obligation.

Le recrutement privé pour un emploi à l'étranger étant devenu une activité très lucrative, les abus de la part des intermédiaires, vis-à-vis des candidats à l'émigration durant la procédure de recrutement se sont multipliés et la commission d'experts a noté avec intérêt que la plupart des pays tend à réglementer, d'une manière ou d'une autre, les activités de ces agences (nécessité d'une licence, de garanties financières, réglementation des honoraires demandés, autoréglementation, inspection du travail, etc.) afin d'éviter l'exploitation de candidats migrants, prêts à tout pour trouver un emploi à l'étranger par des agents peu scrupuleux.

A cet égard, la commission d'experts a fait observer que, lorsque des organismes privés, en particulier des agences pour l'emploi, mènent leurs activités aux niveaux national et international, il semble important, que l'autorisation accordée aux agences qui opèrent exclusivement dans le pays soit distincte de celle qui est accordée à celles qui entendent recruter soit des travailleurs étrangers pour un emploi dans le pays, soit des travailleurs nationaux pour un emploi à l'étranger. Selon la commission d'experts, les difficultés que rencontrent les travailleurs migrants paraissant suffisamment spécifiques pour qu'on leur prête une attention distincte.

2. Avant le départ

Afin que les éventuels migrants puissent décider, en toute connaissance de cause, de quitter ou non leur pays d'origine, ils devraient avoir accès à des informations fiables et objectives sur les formalités à accomplir, de même que sur les conditions de vie et de travail qui les attendent.

Services d'assistance et d'information sur les migrations

D'après la commission d'experts, les gouvernements ont toute latitude en ce qui concerne les voies utilisées pour fournir ces informations. Ils ont l'obligation, toutefois, soit d'assurer eux-mêmes, soit de financer la fourniture d'informations ou d'autres types

¹³⁸ A cet égard, la commission d'experts considère que certains aspects de la protection des salaires (périodicité du paiement, modalité de paiement, retenues éventuelles sur les salaires au titre de la rémunération des services rendus par les agences de placement privées, etc.) pourraient figurer dans le contrat ou tout autre document écrit remis au travailleur migrant.

d'assistance aux travailleurs migrants. Dans ce dernier cas, ils doivent veiller à l'existence de tels services et les contrôler et, le cas échéant, intervenir pour compléter leur action.

Compte tenu de la «féminisation» accrue des migrations internationales et des situations particulièrement vulnérables dans lesquelles les travailleuses migrantes peuvent se trouver, la commission d'experts estime que des campagnes d'information visant spécifiquement les travailleuses pourraient être appropriées dans de nombreux cas.

Gratuité des services

Aux termes de la convention n° 97, les services d'assistance et d'information aux travailleurs migrants devraient être gratuits. Aux termes de son étude d'ensemble de 1998, la commission d'experts a relevé que la fourniture d'informations gratuites par des services d'information officielle ou autorisés par l'Etat avant la migration ne semble pas poser de problèmes à la plupart des pays, contrairement à la disposition relative à la fourniture de services gratuits par les services publics de l'emploi.

Mesures destinées à combattre la propagande trompeuse

Selon la commission d'experts, l'existence de services d'information officiels (ou autorisés par l'Etat) ne suffit pas à garantir que les travailleurs migrants seront suffisamment et objectivement informés avant d'émigrer. Les travailleurs doivent également être protégés contre les informations fallacieuses émanant d'intermédiaires qui peuvent avoir intérêt à encourager la migration sous toutes ses formes, quelles qu'en soient les conséquences pour les travailleurs en question.

La commission d'experts rappelle que les Etats ont l'obligation de combattre la propagande trompeuse à la fois dans le domaine de l'émigration et de l'immigration: ainsi, les gouvernements ont l'obligation, d'une part, de prévenir la diffusion de fausses informations à leurs ressortissants quittant le pays et, d'autre part, de lutter contre les fausses informations visant les étrangers désireux d'entrer dans le pays.

Bien que la convention n'y fasse pas expressément référence, la commission d'experts considère que la lutte contre la propagande trompeuse devrait également viser la population nationale (par exemple, par la lutte contre la propagation de stéréotypes selon lesquels les migrants sont prédisposés au crime, à la violence, à l'abus de drogues et à certaines maladies).

La commission d'experts estime que même dans les pays où la propagande trompeuse ne constitue pas un problème, des mesures préventives peuvent s'avérer utiles, ne serait-ce que pour maintenir le *statu quo*.

La propagande trompeuse pouvant émaner aussi bien de l'Etat d'origine, de l'Etat d'accueil ou d'un Etat intermédiaire et compte tenu de ses effets dévastateurs possibles sur les travailleurs migrants qui en sont les victimes, la commission d'experts estime qu'une coopération entre les Etats d'émigration et les Etats d'immigration est essentielle si l'on veut garantir le recrutement des migrants dans des conditions qui ne sont pas abusives et où ils ne font pas l'objet d'une exploitation.

3. Pendant le voyage

La commission d'experts estime que certaines dispositions des instruments concernant le bien-être des travailleurs migrants pendant leur voyage ont perdu de leur actualité, du fait que les transports aériens se sont intensifiés et que l'on n'organise pratiquement plus de transports spéciaux «en masse» pour les travailleurs migrants.

4. A l'arrivée

Contenu de l'examen médical

La question du contenu de l'examen médical auquel les travailleurs migrants sont assujettis dès leur arrivée a attiré l'attention de la commission d'experts lors de sa dernière étude d'ensemble sur les travailleurs migrants. Elle a en effet relevé que certaines législations interdisent l'entrée, pour des raisons médicales, à toute personne affligée de maladies (comme la cécité, l'alcoolisme, la démence ou autre maladie physique ou mentale) qui pourrait constituer un danger pour la population nationale, ou dont l'état de santé requiert des soins qui risqueraient de grever lourdement les fonds publics. Elle a donc attiré l'attention sur le fait que l'exclusion d'individus, fondée sur des raisons médicales ou personnelles (homosexualité, par exemple) qui ne représentent pas un danger pour la santé publique ou qui ne grèvent en rien les fonds publics, peut être dépassée ou anachronique du fait de l'évolution scientifique¹³⁹ ou du changement des mentalités et peut, dans certains cas, constituer une discrimination inacceptable.

La commission d'experts a constaté le développement de l'imposition de tests de dépistage du virus d'immunodéficience humaine (VIH) et du syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) chez les candidats à l'émigration. La commission d'experts considère que le refus d'admission ou le rapatriement d'un travailleur fondé sur le seul fait qu'il souffre d'une infection ou maladie quelle qu'elle soit, qui n'a pas d'effet sur la fonction pour laquelle il a été recruté, constitue une forme inacceptable de discrimination.

B. Travailleurs migrants en situation irrégulière et/ou employés illégalement

Si le phénomène des migrations illégales pour l'emploi n'est pas nouveau, ce qui frappe aujourd'hui c'est son ampleur et le fait qu'il touche aussi bien les pays d'accueil que les pays de départ des travailleurs migrants, mais, plus que cette augmentation quantitative, c'est l'évolution de la nature même de ce phénomène qui pose problème. En effet, non seulement les migrations illégales sont en train de devenir une activité internationale hautement organisée, mais elles sont désormais étroitement liées à d'autres activités criminelles lucratives (trafic de stupéfiants, de faux papiers, trafic d'armes, traite d'êtres humains, prostitution forcée, etc.)¹⁴⁰.

1. Normes minima de protection

La convention n° 143 contient un certain nombre de dispositions destinées à assurer aux travailleurs migrants un minimum de protection, même s'ils ont immigré ou sont employés de façon illégale et que leur situation ne peut être régularisée.

¹³⁹ A cet égard, la commission d'experts attire l'attention des Etats Membres sur le Règlement sanitaire international adopté par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui expose les mesures jugées raisonnables pour empêcher que l'immigration ne constitue un danger pour la santé publique, et qui est régulièrement mis à jour.

¹⁴⁰ Le trafic de main-d'œuvre, qui avant ne constituait qu'un faible pourcentage des migrations clandestines, est particulièrement touché par cette évolution et pourrait bien devenir, s'il n'est pas mieux maîtrisé, l'une des formes dominantes des migrations abusives dans les années à venir.

L'augmentation des migrations illégales, et notamment du trafic de main-d'œuvre, est due à une conjonction de facteurs que l'on pourrait résumer comme suit: *a)* d'une part, il y a de fortes pressions à l'émigration (catastrophes naturelles, famines, croissance démographique, disparités économiques entre les pays, violations des droits de l'homme, guerres civiles et autres conflits armés, etc.), et ce d'autant que des pans entiers de l'économie des pays d'accueil basculent dans l'instabilité et la flexibilité face au poids croissant des contraintes productives et de la concurrence internationale; et *b)* d'autre part, confrontés à la restructuration de leurs économies et à la montée des tensions sociales, nombre de pays (et pas seulement les traditionnels pays d'immigration) ferment officiellement leurs frontières aux migrations pour l'emploi et multiplient l'adoption de textes réglementaires et législatifs répressifs.

Cette dialectique du rejet juridique, d'une part, et de l'existence de forts facteurs d'appel économique à l'immigration clandestine, d'autre part, explique la persistance sinon l'extension du phénomène des migrations illégales. En outre, la surenchère juridique qui prévaut actuellement dans nombre de pays en matière d'entrée et de séjour des étrangers oblige les candidats à l'immigration à s'en remettre à des réseaux plus ou moins clandestins pour traverser les mailles du filet, lesquels réclament en retour des sommes de plus en plus exorbitantes pour leurs services. La dette financière et morale (l'emploi clandestin se présentant souvent comme un «service rendu») ainsi contractée par les migrants les met alors dans une position de dépendance et d'enfermement propice à une exploitation sans retenue de leur force de travail, dans des conditions proches de l'esclavage.

La commission d'experts attire l'attention des gouvernements sur la particulière vulnérabilité à l'exploitation et aux abus des travailleuses migrantes, lesquelles représentent, selon certaines estimations, la moitié de la population migrante dans le monde aujourd'hui. Longtemps abonnées au simple regroupement familial, les femmes constituent aujourd'hui une part croissante de la main-d'œuvre migrante [...].

Source: Extrait de l'étude d'ensemble de la commission d'experts de 1998 (paragr. 290-292).

Droits fondamentaux de l'homme

L'article 1 de la convention n° 143 dispose que «tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à respecter les droits fondamentaux de l'homme de *tous* les travailleurs migrants».

Selon la commission d'experts, cet article se réfère aux droits fondamentaux de l'homme contenus dans les instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies en matière de droits de l'homme, lesquels incluent certains des droits fondamentaux des travailleurs¹⁴¹.

Certains de ces droits ont récemment fait l'objet d'une considération spéciale par la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail adoptée le 18 juin 1998, dont le préambule mentionne la catégorie des travailleurs migrants comme devant être particulièrement protégée.

L'article 1 de la convention n° 143 concerne tous les travailleurs migrants, quelle que soit leur situation légale dans le pays d'immigration. D'après la commission d'experts, la jouissance des droits de l'homme fondamentaux ne saurait être liée à aucune exigence relative à la citoyenneté ou à la résidence légale dans le pays d'emploi. Il convient donc de distinguer les droits ainsi protégés de ceux accordés aux travailleurs migrants régulièrement admis — qui sont définis de manière plus détaillée à la partie II de la convention, qui peut être acceptée séparément.

¹⁴¹ Tels que, par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, ou encore la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990.

Droits découlant d'emplois antérieurs en matière de sécurité sociale et autres avantages

La convention n° 143 prévoit que, sans porter préjudice aux mesures destinées à contrôler les mouvements migratoires aux fins d'emploi, les travailleurs migrants illégalement employés ne peuvent être privés des droits découlant d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages.

D'après la commission d'experts, le travailleur migrant employé illégalement ne pourra prétendre qu'aux avantages que recevrait un travailleur migrant légalement employé dont l'emploi peut également être terminé sans préavis. Cette disposition concerne uniquement les droits que le travailleur a acquis du fait de sa période d'emploi et parce qu'il a rempli les autres conditions ouvrant droit aux prestations requises pour les migrants en situation régulière.

Selon la commission d'experts, il faut entendre cet article comme englobant également toute période d'emploi légal dans le pays considéré qui aurait précédé l'emploi illégal, ainsi que tout emploi dans un autre pays qui pourrait normalement être pris en considération en vertu d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux, dans le calcul des droits aux prestations.

En cas de contestation, le travailleur doit avoir la possibilité de faire valoir ses droits devant un organisme compétent. La commission d'experts insiste sur ce point car des informations lui sont parvenues, selon lesquelles il arrive fréquemment qu'une fois saisi par les forces de l'ordre le travailleur migrant en situation irrégulière est immédiatement reconduit à la frontière sans avoir eu la possibilité de récupérer ses effets personnels, de solliciter le paiement de son salaire et de déposer un recours devant les instances judiciaires du pays d'emploi.

Coût de l'expulsion

Aux termes de la convention n° 143, en cas d'expulsion du travailleur ou de sa famille, ceux-ci ne devront pas en supporter le coût.

D'après la commission d'experts, le coût dont il est question ne vise pas les frais du voyage de retour mais seulement les frais d'expulsion, à savoir le montant des frais encourus par un Etat pour s'assurer que le travailleur clandestin quitte son territoire, par exemple les frais de procédures administrative ou judiciaire occasionnés par la prise d'un arrêté d'expulsion ou par l'exécution de cet arrêté (ainsi, les coûts liés à l'escorte du travailleur migrant à la frontière doivent être supportés par l'Etat qui souhaite s'assurer que le travailleur et sa famille quittent effectivement le pays à la suite de la décision d'expulsion).

La commission d'experts distingue deux cas, celui où le travailleur migrant est en situation irrégulière pour des raisons qui lui sont imputables — auquel cas, il devra s'acquitter des *frais de transport* mais pas des *frais d'expulsion*; et celui où le travailleur migrant est en situation irrégulière pour des raisons qui ne lui sont pas imputables (par exemple, licenciement avant le terme prévu de son contrat, cas où l'employeur n'a pas rempli correctement les formalités administratives nécessaires à l'engagement d'un travailleur étranger, etc.), auquel cas tous les frais — y compris les frais de transport — entraînés par son retour et celui de sa famille ne devraient pas être à sa charge.

Régularisation de la situation

La commission d'experts a relevé que les Etats procèdent régulièrement à des opérations de régularisation dans le but de remettre les compteurs à zéro et d'éradiquer une

fois pour toutes les migrations clandestines et l'emploi illégal, mais également pour des raisons humanitaires. Il s'agit parfois de tenter de sortir de véritables imbroglios juridiques desquels il ressort que certains clandestins ne sont ni expulsables ni régularisables.

A cet égard, dans sa dernière étude d'ensemble sur les travailleurs migrants, la commission d'experts constate que souvent l'on permet aux travailleurs migrants d'être employés illégalement pendant des années avant que ne soit prise une décision relative à leur situation. Cela les met dans une situation d'insécurité permanente qui les rend beaucoup plus vulnérables aux conditions abusives. Pour éviter ce genre de situation, la commission d'experts souligne l'importance d'une détection rapide des travailleurs migrants en situation irrégulière ainsi que d'une prise de décision rapide quant à la possibilité de les régulariser.

Amnisties

La commission d'experts a relevé que certains pays pratiquent plutôt ce qu'ils appellent des amnisties. Ces amnisties annulent les conséquences pénales des infractions commises par les migrants en pénétrant et/ou travaillant illégalement sur leur territoire. Souvent, toutefois, l'amnistie est un premier pas vers la régularisation.

2. Migrations dans des conditions abusives

Seule la partie I de la convention n° 143 intitulée «Migrations dans des conditions abusives» traite spécifiquement des migrations clandestines ou illégales et de l'emploi illégal de travailleurs migrants. Aux termes des dispositions contenues dans cette première partie de la convention n° 143, les Etats ayant souscrit aux obligations de cette partie de la convention doivent prendre des mesures pour, d'une part, *détecter, supprimer et sanctionner* les migrations clandestines abusives et l'emploi illégal de travailleurs migrants et, d'autre part, assurer aux travailleurs en situation irrégulière un minimum de *protection*.

Définitions

D'après la commission d'experts, la distinction entre travailleurs ayant immigré dans des conditions illégales et migrants employés illégalement n'est pas très pertinente car, dans les deux cas, le travailleur migrant risque l'expulsion.

Conditions abusives

Selon la commission d'experts, les conditions abusives sont celles qui sont prohibées par les instruments internationaux pertinents ou par la législation nationale. Si la convention vise essentiellement les mouvements organisés de migrants sous la conduite de trafiquants de main-d'œuvre, elle s'applique aussi à la migration illégale ou clandestine d'individus agissant isolément ou en petits groupes.

Pour se faire une idée plus concrète des conditions abusives prohibées par la convention, on peut se reporter à la liste ci-après (non exhaustive) de pratiques abusives en matière de migration identifiées par la Réunion tripartite d'experts sur les activités futures de l'OIT dans le domaine des migrations en avril 1997.

Détection et élimination des migrations effectuées dans des conditions abusives

Dans son étude d'ensemble de 1998 sur les travailleurs migrants, la commission d'experts a relevé deux points communs à la grande majorité des Etats en matière de détection des mouvements clandestins de migration: la multiplication des contrôles policiers aux frontières, mais également des contrôles inopinés à l'intérieur des frontières

ainsi qu'une responsabilisation accrue des compagnies de transport (aérien, terrestre ou maritime) en ce qui concerne la vérification des titres de transport et de séjour de leurs passagers. En outre, les régimes d'autorisation d'exercer un emploi restent considérés par la majorité des Etats Membres comme l'instrument fondamental pour combattre les pratiques abusives.

Pratiques abusives en matière de migration

Il y a pratique abusive lorsque le traitement des travailleurs migrants et de leur famille n'est pas conforme à la législation nationale et à la réglementation ou aux normes internationales ratifiées, et lorsque ce traitement est répété et délibéré. Il y a exploitation, par exemple, lorsque ce traitement entraîne de graves conséquences pécuniaires ou autres; que les migrants sont spécifiquement sujets à des conditions de travail et de vie insupportables ou qu'ils sont confrontés à des dangers mettant leur sécurité ou leur vie en péril; qu'on impose aux travailleurs des transferts de leurs gains sans leur libre consentement; que les candidats à l'immigration soient incités à accepter des emplois à la suite de promesses fallacieuses; que les travailleurs souffrent de traitements dégradants ou que les femmes soient abusées ou contraintes à la prostitution; que des intermédiaires fassent signer aux travailleurs des contrats de travail en sachant que ces contrats ne seront probablement pas honorés au moment de commencer le travail; qu'on confisque le passeport des migrants ou autres papiers d'identité; que les travailleurs soient congédiés ou qu'on les mette sur une liste noire quand ils s'affilient à un syndicat ou constituent des organisations syndicales; qu'ils soient victimes de retenues sur leurs salaires qu'ils ne pourront récupérer que s'ils retournent dans leur pays d'origine; que les travailleurs migrants soient l'objet de mesures d'expulsion sommaire les dépouillant des droits qu'ils tirent d'un emploi, d'un séjour ou d'un statut antérieurs.

Source: Extrait du rapport de la Réunion tripartite d'experts sur les activités futures de l'OIT dans le domaine des migrations, annexe III, paragr. 1.2.

Compte tenu de la part croissante des agences privées d'emploi dans le marché du recrutement, placement et introduction des travailleurs migrants et des pratiques frauduleuses ou abusives qui leur sont souvent reprochées, la commission d'experts estime que toute politique de prévention et suppression des migrations clandestines abusives (aussi bien de la part des pays d'origine que des pays d'accueil des travailleurs migrants) se doit désormais de prendre en considération cette évolution et donc de mettre l'accent sur le contrôle des activités de ces agences et sur la définition de sanctions appropriées

Collaboration entre Etats

D'après la commission d'experts, la persistance avérée des fraudes et des pratiques abusives en matière de recrutement de travailleurs migrants montre à quel point il est difficile de moduler l'impact des forces du marché sur les processus migratoires, au moyen des *seules* mesures réglementaires ou législatives.

Pour être véritablement efficace, la lutte contre les migrations dans des conditions abusives requiert certes l'adoption de mesures au plan national mais, le trafic illicite de main-d'œuvre se révélant fréquemment comme une activité criminelle organisée de portée internationale, elle doit également faire l'objet d'une coopération internationale et impliquer tous les pays concernés — Etats de départ, Etats de transit ou Etats d'arrivée. L'un des objectifs de cette collaboration internationale en matière de lutte contre les migrations dans des conditions abusives étant que les auteurs de trafics de main-d'œuvre puissent être poursuivis quel que soit le pays d'où ils exercent leurs activités.

Sanctions

Les mesures préconisées dans la partie I de la convention n° 143 pour lutter contre les migrations clandestines visent avant tout la demande de travail clandestin plutôt que l'offre. Les instruments de l'OIT n'abordent donc pas la question des sanctions visant les travailleurs migrants en situation irrégulière. La commission d'experts note toutefois que l'examen des législations nationales révèle que, contrairement à l'esprit des instruments,

les sanctions à l'encontre des migrants en situation irrégulière sont très répandues aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil ¹⁴².

Mesures visant les organisateurs de mouvements clandestins et les personnes qui prêtent sciemment assistance, à des fins lucratives ou non, à de telles migrations

La commission d'experts note que chaque pays étant potentiellement un pays d'émigration et un pays d'immigration, la lutte contre les trafiquants de main-d'œuvre est généralement envisagée par chaque pays sous l'angle de la lutte contre l'émigration illicite de ses ressortissants et sous l'angle de la lutte contre l'immigration illégale de travailleurs étrangers sur son territoire. Toutefois, elle observe que les sanctions appliquées aux organisateurs de migrations clandestines et aux personnes qui prêtent sciemment assistance à de telles migrations n'établissent généralement pas de distinction selon que les trafiquants œuvrent à «l'exportation» ou à «l'importation» de main-d'œuvre ¹⁴³.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

La convention exige que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient consultées à trois égards:

- en ce qui concerne les mesures visant à *détecter* s'il existe des migrations aux fins d'emploi dans lesquelles les migrants sont soumis au cours de leur voyage, à leur arrivée ou durant leur séjour et leur emploi, à des conditions abusives;
- en ce qui concerne les mesures nécessaires pour établir à ce sujet des contacts et des échanges systématiques d'*informations* avec les autres Etats Membres; et enfin
- en vue de *prévenir ou d'éliminer les abus* que la convention cherche à combattre.

3. Emploi illégal

Définitions

D'après la commission d'experts, bien qu'elle ne soit pas définie, on peut considérer que l'expression «emploi illégal» désigne tout emploi qui n'est pas conforme à la législation et à la réglementation nationales et que donc l'article 6 de la convention

¹⁴² A cet égard, la commission d'experts ayant relevé, dans son étude d'ensemble de 1998, que certains pays ont recours aux châtimens corporels (flagellation) pour sanctionner les cas d'immigration clandestine a considéré que de telles sanctions ne sont pas seulement contraires à l'article 1 de la convention n° 143, à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, etc., mais aussi tout simplement aux principes généraux du droit.

¹⁴³ Exemples de sanctions prévues pour lutter contre les migrations clandestines: amendes administratives, le retrait ou la suspension de l'autorisation d'agir en qualité d'agent d'émigration, la fermeture temporaire ou définitive des bureaux ou de l'entreprise des contrevenants, l'interdiction de résider dans le pays, la suspension du permis de conduire du contrevenant, le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation de se livrer à des opérations de transport international, la confiscation du véhicule ou de tout autre élément utilisé pour commettre l'infraction ou sa mise sous séquestre jusqu'à ce que l'immigrant en situation irrégulière soit conduit hors du pays, l'inscription des trafiquants et des employeurs sur des listes noires, etc.

s'applique à *toutes* les formes d'emploi illégal, et pas uniquement aux formes abusives d'emploi illégal.

Détection et élimination de l'emploi illégal

Selon la commission d'experts, il est particulièrement important que les Etats d'accueil veillent à assurer que les conditions d'emploi de travailleurs migrants correspondent tant en droit qu'en pratique à celles prévues par la législation ou par les accords bilatéraux ou multilatéraux, notamment en ce qui concerne les catégories de migrants les plus vulnérables (à savoir les domestiques et les temporaires) non seulement lorsqu'ils visent les contrats de travail pour vérifier leur conformité par rapport à leur législation, mais aussi en en contrôlant la mise en œuvre concrète.

La commission d'experts rappelle que, outre les obligations pesant sur les employeurs, les administrations ont également un rôle à jouer en matière de détection de l'emploi illégal: dans la majorité des cas, les services de *l'inspection du travail* et de *l'administration du travail* ou des organes spécifiques ont pour rôle de s'assurer qu'aucun migrant n'est employé illégalement, par le biais de visites d'inspections périodiques et inopinées — notamment dans les établissements et secteurs qui ont la réputation d'engager ou d'accueillir des travailleurs en situation illégale (hôtellerie, restauration, construction, industrie alimentaire, etc.)¹⁴⁴. Outre leur mandat respectif les agents des administrations ou services publics considérés ont également le devoir de respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants.

Sanctions

D'après la commission d'experts, il appartient à la législation nationale de définir le délit d'emploi illégal de travailleurs migrants conformément au régime juridique en vigueur. L'expérience montre que, dans la plupart des pays, les règles générales en matière de droit pénal exigent que l'accusation établisse l'intention coupable, que l'employeur ait agit «sciemment» ou «par négligence».

La commission d'experts a constaté dans son étude d'ensemble de 1998 que certains pays d'accueil tendent à utiliser les sanctions contre les employeurs comme un moyen de contrôler les migrations clandestines plutôt que de contrôler le respect de l'application des normes du travail.

C. Egalité de chances et de traitement

La lutte contre la discrimination dans l'emploi se fonde certes sur des critères moraux et sociaux, mais également économiques, comme l'illustre l'extrait ci-après du manuel élaboré par le BIT en conclusion du projet «Combattre la discrimination à l'égard des travailleurs émigrés et des minorités ethniques dans le monde du travail».

¹⁴⁴ L'inspection du travail peut également être appelée à aider les *bureaux de l'emploi* à vérifier que l'emploi des travailleurs migrants est conforme à la loi. Les *caisses d'assurance sociale* sont parfois mises à contribution dans le cadre des vérifications auxquelles elles procèdent périodiquement et qui constituent une occasion supplémentaire de détecter l'emploi illégal de travailleurs migrants. Le rôle de la *police* dans la détection de travailleurs migrants illégalement employés (mais aussi de mouvements migratoires clandestins) est également fondamental. La détection de l'emploi illégal peut également être assurée par le biais de plaintes déposées contre les employeurs ou les agences privées de recrutement.

Pourquoi la discrimination est-elle un problème?

Comme l'a montré la première phase du projet de l'OIT, les discriminations sur le marché du travail existent bien, et elles touchent particulièrement les migrants et les membres des minorités ethniques. Mais pourquoi les responsables politiques, le législateur, les employeurs, les consommateurs, les ONG, les syndicats et les prestataires de services devraient-ils se préoccuper suffisamment de cette situation pour s'efforcer de la changer? Plusieurs raisons militent en ce sens, que l'on exposera ci-dessous (...).

Raisons économiques

Sur le plan économique, ce n'est pas seulement la société, mais aussi les différents employeurs qui paient le coût de la discrimination. En procédant à des discriminations, les employeurs renoncent à utiliser l'intégralité du potentiel humain à leur disposition, et ils s'interdisent ainsi de maximiser la production et de minimiser les coûts, contrairement à tout bon sens économique. On peut considérer que, en changeant de stratégie et en agissant d'une manière non discriminatoire, les employeurs pourraient éviter ce handicap compétitif inutile. On trouvera ci-dessous un certain nombre d'arguments économiques à l'encontre de la discrimination et en faveur de l'égalité de traitement:

1. En premier lieu, la discrimination à l'embauche a pour conséquence de faire que les employeurs risquent, pour des motifs sans rapport avec l'emploi, comme la nationalité ou la race, de se priver des services de certains des candidats les mieux qualifiés. En fondant exclusivement le recrutement sur l'aptitude, ce qui écarte toute discrimination, ils disposeraient du personnel le plus qualifié possible.
2. De même, on a montré que, en autorisant les discriminations sur le lieu de travail, l'employeur favorisait en fait la désorganisation du travail d'équipe, l'absentéisme et la baisse du moral et de la conscience professionnelle [...].
3. Par ailleurs, au niveau national, les migrants et les membres des minorités ethniques appartiennent à des communautés de plus en plus nombreuses qui exercent une influence commerciale considérable en tant que consommateurs [...]. Qui plus est, on prévoit que les migrants et les membres des minorités ethniques des pays étudiés prendront une place considérable dans l'avenir et constitueront une part essentielle des consommateurs et de la main-d'œuvre.
4. L'employeur d'un personnel multiethnique, étant plus représentatif de la multiethnicité qui règne dans tous les pays étudiés dans le cadre du projet de l'OIT, a plus de chances d'attirer la clientèle, les candidats valables et les investisseurs que l'employeur qui se livre à des discriminations [...]. Les consommateurs, les salariés et les investisseurs commencent à valoriser l'équité et à en tenir compte dans leur attitude.
5. Une entreprise se composant de divers groupes disposant d'une large gamme de compétences et d'expériences est plus à même d'être créative et ouverte aux idées et solutions nouvelles qu'une entreprise qui se compose d'un groupe dont les membres ont une origine et une expérience plus homogène. Ainsi, la diversité de la main-d'œuvre ajoute de la valeur aux activités commerciales par l'amélioration de la créativité et de l'aptitude à résoudre les problèmes.

Source: Manuel sur l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants et les minorités ethniques, OIT, Genève, 1998.

Les travailleurs migrants doivent faire face à de multiples formes de discrimination en matière d'emploi et de profession: la discrimination dont ils souffrent commence en fait dès l'embauche. Une fois qu'ils ont trouvé du travail, les travailleurs migrants se heurtent souvent à d'autres formes de discrimination (salaire, conditions de travail, développement de carrière). Enfin, si les travailleurs migrants ont du mal à trouver du travail, ils ont aussi du mal à ne pas le perdre, faisant souvent office de stock régulateur de main-d'œuvre (embauchés en période de pénurie et remerciés quand la situation de l'emploi se détériore).

Pour l'OIT, la mise en œuvre d'une politique d'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs migrants, et plus encore d'égalité de chances, représente une mesure de protection:

- en ce qu'elle vise à assurer le respect de la dignité de cette catégorie de travailleurs particulièrement vulnérable aux abus de toute sorte;
- elle constitue également une arme dissuasive, dans la mesure où elle permet de relever ou de maintenir le coût de la main-d'œuvre migrante à un niveau égal à celui

de la main-d'œuvre nationale, et donc de prévenir le phénomène du «dumping» social.

La commission rappelle que les dispositions des quatre instruments en matière d'égalité de traitement ne s'appliquent qu'aux travailleurs migrants (ainsi qu'aux membres de leur famille) qui se trouvent légalement sur le territoire du pays d'immigration. Elles se situent donc résolument *après* que le travailleur migrant ait été régulièrement admis sur le territoire du pays d'accueil.

1. **Portée des principes posés par les instruments de 1949 et 1975**

L'objectif principal des quatre instruments qui font l'objet de la présente étude est l'élimination des traitements discriminatoires auxquels sont exposés les travailleurs migrants dans leur emploi, mais aussi dans leurs conditions de vie. Toutefois, l'approche suivie par ces différents instruments est différente.

a) Instruments de 1949

La convention n° 97 et la recommandation n° 86 visent à proscrire les inégalités de traitement qui résultent principalement de l'action des pouvoirs publics (législation et pratique des autorités administratives). Elles n'obligent pas les Etats à prendre des mesures législatives ou autres en vue de corriger les inégalités de fait. Les Etats ont cependant l'obligation générale de s'assurer, en particulier par l'intermédiaire des services d'inspection du travail ou d'autres autorités de surveillance, que celle-ci est appliquée.

La commission attire l'attention sur le fait qu'aux termes de l'article 6 de la convention n° 97 la politique d'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs migrants, que tout Etat Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, doit se faire sans discrimination basée certes sur la nationalité, mais aussi sur la *race*, la *religion* et le *sexe*.

A cet égard, la commission attire l'attention sur le fait qu'en matière d'emploi les travailleuses migrantes sont victimes de discrimination à deux titres: premièrement, parce qu'elles sont *étrangères* et sont à ce titre confrontées aux mêmes discriminations que leurs homologues masculins; et, deuxièmement, parce qu'elles sont *femmes* et, en tant que telles, bien souvent victimes de conceptions traditionnelles, fortement enracinées, relatives à la place des femmes dans la société en général et dans la vie professionnelle en particulier, qui prévalent dans leur pays d'origine ou dans le pays d'emploi.

Un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants

D'après la commission d'experts, cette formule autorise l'application d'un traitement qui, bien que n'étant pas absolument identique, serait équivalent dans ses effets à celui dont bénéficient les nationaux.

b) Instruments de 1975

La partie II de la convention n° 143 et de la recommandation n° 151 vise, *en outre*, à promouvoir l'égalité de chances et à éliminer les discriminations dans la pratique. C'est pourquoi la partie II de la convention n° 143 et la recommandation n° 151 demande également une action *positive* des pouvoirs publics en vue de promouvoir activement dans les faits l'égalité de chances.

Selon la commission d'experts, l'égalité de chances et de traitement n'a pas à être réalisée dès la ratification de la convention. Elle constitue l'objectif vers lequel doit tendre la politique nationale, qui peut être mise en œuvre progressivement par un programme coordonné de mesures positives.

Travailleurs saisonniers

D'après la commission d'experts, si les travailleurs migrants saisonniers, comme les autres travailleurs migrants, ne sont pas exclus du bénéfice des conventions n^{os} 97 et 143, notamment pour ce qui concerne les questions qui ont un effet immédiat sur leur situation — telles que la rémunération, la durée du travail, etc. —, par contre les possibilités de les faire bénéficier de mesures exigeant certains délais comme la formation professionnelle sont dans la pratique beaucoup plus limitées.

Méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux

La commission d'experts rappelle que la convention n'oblige pas les Etats à intervenir dans les matières qui, dans certains pays, relèvent de la négociation collective ou de l'autonomie des partenaires sociaux.

2. Questions couvertes par les instruments

Emploi et profession

De l'accès à l'emploi

L'article 6 de la convention n^o 97 vise l'essentiel des conditions de travail mais pas l'accès à l'emploi. Par contre, la politique d'égalité prévue par l'article 10 de la convention n^o 143 porte, entre autres, sur l'accès à l'emploi et la profession. D'après la commission d'experts, ces termes étant similaires à ceux utilisés par la convention n^o 111, il semble donc logique de leur attribuer ici le même sens (accès à la formation professionnelle, à l'emploi et aux différentes professions ainsi que les conditions d'emploi), d'autant plus que les dispositions de la recommandation n^o 111, qui explicitent le contenu de ces diverses matières, sont reprises dans des termes similaires par la recommandation n^o 151.

La convention autorise certaines restrictions au principe d'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi. Les unes, de portée générale, autorisent les Etats à restreindre temporairement le libre choix de l'emploi pendant une période prescrite ne devant pas dépasser deux ans. Les autres, de nature spécifique, permettent de restreindre d'une manière permanente l'accès à des catégories limitées d'emplois et de fonctions dans l'intérêt de l'Etat. La commission d'experts rappelle régulièrement aux gouvernements la durée pendant laquelle de telles restrictions sont admises aux termes de la convention. Elle examine également avec attention les listes d'emplois interdits aux travailleurs étrangers afin de s'assurer qu'elles ne visent que des catégories limitées d'emploi ou de fonctions publiques.

Restrictions indirectes

Selon la commission d'experts, le fait que les services de l'emploi privilégient le placement des nationaux, ou d'une certaine catégorie privilégiée d'étrangers (conjoints étrangers, ressortissants d'une même communauté régionale ou sous-régionale), est contraire au principe de l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers en situation régulière, lorsque cette situation se prolonge au-delà des deux ans.

Aux termes de son étude d'ensemble de 1998, la commission d'experts a relevé qu'il semble que ce soit surtout au niveau de la sécurité de l'emploi et de la formation professionnelle que les discriminations administratives à l'égard des travailleurs migrants sont le plus susceptibles de se produire. En ce qui concerne l'égalité de traitement en matière de reclassement, de travaux de secours ou de réadaptation, tout dépendra de la situation du travailleur migrant: soit il est résident *permanent* et jouira des mêmes avantages que les nationaux après un certain délai, soit il est *temporaire* et il ne lui sera pas possible de remplir les conditions de résidence exigées et, partant, il n'aura que peu de chances d'avoir accès à ces prestations.

Politique nationale visant à promouvoir et à garantir l'égalité de chances et de traitement

La commission d'experts a constaté, lors de son étude d'ensemble de 1998, une recrudescence des programmes d'action positive ou de mesures correctives (voir encadré) qui se présentent comme des programmes en faveur de certaines catégories de travailleurs spécialement défavorisés — y compris des travailleurs migrants — face au constat que la prohibition de la discrimination ne suffit pas à faire disparaître dans les faits, même si les mécanismes normatifs adéquats sont en place (dispositions interdisant la discrimination, garantissant l'égalité de traitement, etc.)¹⁴⁵.

La convention n° 143 énonce trois types de mesures qui doivent être prises, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, pour favoriser l'application effective de la politique d'égalité de chances et de traitement:

- coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que d'autres organismes appropriés;
- information et éducation du public; et
- programmes d'éducation et autres mesures à l'intention des travailleurs migrants et de leur famille.

Charge de la preuve

La charge de la preuve peut représenter un obstacle insurmontable sur la voie de l'obtention d'un résultat juste et équitable en cas de plainte pour discrimination, notamment lorsqu'il s'agit de discrimination indirecte. La commission d'experts note avec intérêt que, sans renverser la charge de la preuve, certaines législations admettent que les victimes de discrimination puissent apporter au juge des données statistiques à l'appui de leur allégation de discrimination ou que, face à un faisceau de preuves, les tribunaux demandent à la partie défenderesse de justifier la différence de traitement, et encourage les gouvernements dans cette voie.

¹⁴⁵ Outre leur nationalité étrangère, les travailleurs migrants risquent en effet de se heurter également à des préjugés en raison de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur ascendance nationale ou de leur origine sociale.

L'application du principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale soulève des problèmes techniques complexes ¹⁴⁶.

Convention n° 97

Par sécurité sociale il faut entendre les «dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à la vieillesse et au décès, au chômage et aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale». La commission d'experts relève toutefois que cette disposition prévoit certains aménagements au principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale en ce qui concerne, d'une part, «le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition» et, d'autre part, «les prestations ou fractions de prestations payables exclusivement sur les fonds publics, ainsi que les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale».

Mesures d'action positive

Le récent Manuel sur l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants et les minorités ethniques (projet), résultat final du projet de l'OIT intitulé «Combattre la discrimination à l'égard des travailleurs immigrés et des minorités ethniques dans le monde du travail», analyse en profondeur les différents types de mesures d'action positive qui visent non seulement à interdire la discrimination, mais à favoriser le progrès des membres des groupes visés et à convaincre les employeurs et les autres intervenants sur le marché du travail («labour market gatekeepers») à adopter et mettre en œuvre des programmes ayant pour but d'assurer l'égalité des chances à l'ensemble des membres de la société en éliminant les handicaps existants. Il s'agit de:

Mesures visant à inciter les membres des minorités ethniques et les migrants à se porter candidats aux emplois

Les mesures de ce type visent à inciter les membres des groupes visés à se porter candidats aux emplois en général ou à certains emplois en particulier afin d'accroître le nombre des candidats parmi lesquels l'entreprise peut faire son choix. Elles comprennent les présentations faites par les entreprises dans les écoles et universités comprenant un grand nombre d'élèves ou d'étudiants appartenant aux minorités, la publication d'annonces de vacances de postes (à l'intention des candidats éventuels et/ou de leurs parents) dans des journaux largement lus par les migrants ou les membres des minorités ethniques — et éventuellement traduits dans les langues les plus couramment parlées par eux — et la constitution de réseaux particulièrement destinés aux migrants et aux membres des minorités ethniques.

Mesures visant à améliorer les qualifications des candidats provenant des minorités

Plutôt que de faire fond sur la masse des candidats existants, ces mesures visent à accroître le nombre des candidats éventuels en accroissant celui des travailleurs qualifiés provenant des groupes des émigrants et des minorités ethniques. Il peut s'agir d'une formation avant l'embauche ou de bourses de formation destinées essentiellement aux membres des groupes visés qui ne disposent pas des qualifications voulues, de cours de langue dans la langue du pays hôte et de formation à la gestion et à la direction en faveur des membres des groupes visés.

¹⁴⁶ Voir à cet égard, le chapitre 11 sur la sécurité sociale, plus spécifiquement les sections relatives à la convention n° 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale).

Mesures visant à supprimer les obstacles artificiels

Les mesures de ce type sont étroitement liées à celles qui portent sur l'interdiction de la discrimination indirecte et renforcent cette interdiction en adoptant des mesures positives tendant à accélérer et à généraliser les changements. Les mesures qui portent sur la procédure de recrutement comprennent la suppression des textes et des exigences qui ne sont pas nécessaires à l'exécution des tâches ou qui sont faussés culturellement, une formation antidiscrimination en faveur des responsables du marché du travail, l'analyse des procédures de recrutement et des pratiques d'entretien afin de garantir un traitement non discriminatoire et l'inclusion de membres des groupes minoritaires dans les comités de sélection. Ces mesures s'appliquent également aux promotions.

Mesures d'adaptation du travail

Ces mesures, qui sont elles aussi étroitement liées à celles qui portent sur l'interdiction de la discrimination indirecte dans l'emploi, visent à créer un milieu de travail non discriminatoire. Elles portent notamment sur l'adoption d'horaires de travail flexibles permettant, par exemple, le respect de leurs traditions religieuses par les groupes visés, l'adoption de règles d'habillement conformes aux exigences culturelles et religieuses ainsi qu'aux souhaits des membres des groupes minoritaires, l'adoption de procédures visant à régler les cas de harcèlement discriminatoire sur le lieu de travail et l'octroi d'une formation antidiscriminatoire aux collègues de travail.

On peut se procurer ce manuel fort utile auprès du Bureau international du Travail à Genève.

Source: Manuel sur l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants et les minorités ethniques, op. cit., chap. 7, section 2.

Selon la commission d'experts toutefois, ces aménagements au principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale ne sauraient toutefois être interprétés comme fournissant une base juridique permettant l'exclusion automatique d'une catégorie de travailleurs migrants du bénéfice des prestations de sécurité sociale (notamment les travailleurs migrants temporaires).

Convention n° 143

D'après la commission d'experts, l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale prévue par l'article 10 de la convention n° 143 doit être considérée à la lumière des dispositions de l'article 6 de la convention n° 97, que la convention n° 143 a pour but de compléter. Il convient également de tenir compte des dispositions de la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, bien que cette dernière comporte une différence fondamentale avec les conventions n°s 97 et 143: étant fondée sur le principe de la réciprocité, contrairement aux conventions n°s 97 et 143, la convention n° 118 ne prévoit l'égalité de traitement que pour les ressortissants des pays ayant ratifié la convention.

Droits syndicaux

Affiliation

La commission d'experts considère que des restrictions liées à la nationalité en matière de droit d'organisation peuvent notamment empêcher les travailleurs migrants de jouer un rôle actif dans la défense de leurs intérêts, en particulier dans des secteurs où ils représentent la force de travail la plus importante.

Eligibilité

La commission d'experts a relevé que de nombreuses législations disposent qu'il faut être ressortissant du pays pour être élu à des fonctions syndicales. La commission estime que la législation nationale devrait permettre aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions de dirigeants syndicaux, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil.

Résidence

La commission d'experts rappelle que le principe consacré à l'article 10 de la convention n° 143 reste celui de l'égalité de traitement *sans* condition. En ce qui concerne la convention n° 143, elle estime donc que la législation de tout Etat Membre ayant ratifié ledit instrument devrait permettre aux travailleurs étrangers d'être élus à des fonctions syndicales, au moins après une période raisonnable de résidence — l'objectif restant cependant la suppression de toute condition de résidence.

Exercice des droits syndicaux

La commission d'experts est d'avis qu'en ce qui concerne plus particulièrement les conflits de travail il faut garder à l'esprit les pouvoirs discrétionnaires souvent étendus dont disposent les autorités administratives pour décider de l'expulsion des étrangers. La manière dont ces pouvoirs sont exercés peut constituer un frein réel à l'exercice des droits syndicaux pour les travailleurs étrangers.

Droits culturels

En ce qui concerne la mesure dans laquelle les droits culturels comprennent également le droit à l'éducation, la commission d'experts estime que la question de l'éducation ne relève pas en principe de la compétence de l'OIT (mais de celle de l'UNESCO). Ce n'est que dans la mesure où l'accomplissement de certaines études constitue une condition préalable à l'accès à certaines occupations ou professions ou à l'accès à une formation professionnelle déterminée que les problèmes relatifs à l'éducation sont pris en considération par l'OIT.

Libertés individuelles et collectives

En fait, il s'agit de libertés telles que la liberté de réunion, la liberté d'information, d'opinion et d'expression, dont dépend le plein exercice des droits syndicaux. Cette expression ne couvre pas les droits politiques, même si de tels droits sont reconnus aux travailleurs migrants, dans certains pays.

Conditions générales de vie

Logement

L'égalité de traitement en matière de logement, prévue par la convention n° 97, vise l'occupation d'un logement auquel les travailleurs migrants doivent avoir accès dans les mêmes conditions que les nationaux, mais ne saurait selon la commission d'experts viser l'accès à la propriété d'un logement ni, par voie de conséquence, les diverses aides publiques qui peuvent être accordées pour favoriser l'accession à la propriété.

Actions en justice

La commission d'experts estime que l'accès à la justice est un droit fondamental de l'homme (en l'absence duquel tous les autres droits ne peuvent être assurés) et que, comme tel, il doit être garanti à tous, y compris aux travailleurs migrants.

Impôts, taxes, contributions afférents au travail

Selon la commission d'experts, l'égalité de traitement en matière de rémunération risque d'être compromise si l'emploi du travailleur migrant est soumis à une imposition fiscale spéciale. La différence de traitement en matière fiscale est néanmoins possible pour autant qu'elle ne soit pas fondée sur la nationalité du travailleur (mais sur la résidence par exemple).

D. Les migrants dans la société

Bien que les conventions n^{os} 97 et 143 traitent essentiellement des migrations aux fins d'emploi, un certain nombre de dispositions tiennent compte des conséquences sociales de la migration. Le principe fondamental qui préside aux dispositions relatives à la politique sociale en faveur des travailleurs migrants consiste à leur garantir l'égalité de chances et de traitement par rapport aux nationaux. Il convient de noter que la plupart des dispositions pertinentes figurent dans les recommandations n^{os} 86 et 151; elles ne sauraient donc avoir une force contraignante.

Ces dispositions se caractérisent par leur nature duale:

- d'un côté, les migrants et les membres de leur famille doivent être encouragés à s'intégrer dans le pays d'emploi et à participer à la société du pays d'accueil sur un pied d'égalité avec les nationaux; et,
- de l'autre côté, des mesures spécifiques doivent être prises pour les encourager à préserver leur identité nationale et culturelle.

La commission d'experts note que les approches en matière de politique sociale en faveur des travailleurs migrants varient d'un pays à l'autre, reflétant la diversité des expériences historiques en matière de migration et des prévisions concernant la durée de séjour des migrants. Si l'on généralise la grande variété des politiques sociales existantes, il apparaît que:

- les pays qui acceptent l'établissement permanent des résidents dès leur entrée sur le territoire sont davantage favorables à des politiques visant à la fois l'intégration sociale et le *multiculturalisme*;
- alors que ceux qui accordent le statut de résident permanent après un certain nombre d'années passées dans le pays sont plus enclins à mettre l'accent sur des *politiques d'assimilation*;
- quant aux pays qui considèrent avant tout les migrants comme des travailleurs temporaires, ils semblent plus disposés à favoriser le rapatriement volontaire et l'aide à la *réinsertion dans le pays d'origine*.

Un grand nombre de dispositions font référence aux droits des membres de la famille qui sont autorisés à accompagner ou à rejoindre le travailleur migrant, mais la commission souligne que les Etats Membres ne sont liés par aucune disposition de droit international de garantir le regroupement familial.

Le regroupement familial

Avec la fermeture des frontières, le regroupement familial reste quasiment le seul moyen légal d'immigrer pour beaucoup de candidats migrants. La commission d'experts estime que, dans certaines situations de travail temporaire — saisonnier ou lié à un projet déterminé —, le regroupement familial peut s'avérer inopportun (problèmes pratiques de logement, de scolarisation, d'adaptation, etc.).

Champ d'application du regroupement familial

La convention n^o 143 et la recommandation n^o 151 définissent la famille du travailleur migrant comme comprenant son conjoint, ainsi que, pour autant qu'ils soient à sa charge, ses enfants et ses père et mère. La recommandation n^o 86 va au-delà en disposant que «les demandes tendant à étendre le bénéfice de ce régime à d'autres

membres de la famille du travailleur migrant qui seraient à sa charge devraient être examinées avec bienveillance».

La commission d'experts ayant constaté que dans le droit et dans la pratique de nombreux pays, lorsque les enfants sont autorisés à accompagner le travailleur migrant, cette autorisation dépend de leur âge, de leur statut en matière de dépendance à l'égard du travailleur migrant ou de leur statut matrimonial. A cet égard, la commission d'experts est d'avis que le fait qu'il soit question dans les instruments de 1975 des enfants «à charge», et non des enfants «mineurs» semble indiquer que c'est la situation effective de l'enfant par rapport à ses parents, et non son statut juridique, qu'il convient de prendre en considération pour décider s'il doit être admis au titre du regroupement familial.

Conditions pour le regroupement familial

Selon la commission d'experts, la condition préalable du logement convenable ne devrait pas être interprétée comme autorisant les pays d'accueil à empêcher indéfiniment le regroupement familial.

Sécurité et santé sur le lieu de travail

En dépit du fait que les changements intervenus dans la nature et l'étendue des migrations aient pu réduire la pertinence de certains de ces risques, la commission d'experts considère que les migrants peuvent encore être confrontés à des maladies ou à des risques professionnels auxquels la population nationale du pays d'emploi n'est pas exposée.

A cet égard, la commission d'experts constate que les travailleurs migrants sont particulièrement exposés aux accidents du travail et souligne l'urgence qu'il y a à renforcer les mécanismes de sécurité et santé au travail dans ces professions¹⁴⁷.

Education

Comme cela a déjà été souligné, la convention n° 97 et la recommandation n° 86 ne traitent pas directement du phénomène des travailleurs migrants en situation irrégulière dans le pays d'emploi. La commission d'experts attire cependant l'attention sur le fait qu'un grand nombre d'*enfants de migrants* se trouvent actuellement eux-mêmes dans une situation irrégulière, compte tenu des niveaux atteints par l'immigration irrégulière.

Dans son étude d'ensemble de 1998, la commission d'experts a relevé avec préoccupation l'existence de certaines pratiques, telles que l'obligation qui est faite aux écoles d'informer les autorités sur tout cas d'enfant d'immigré suspecté d'être entré dans le pays ou d'y résider illégalement ou encore l'interdiction qui est faite aux enfants de migrants clandestins d'accéder au système scolaire (du jardin d'enfants à l'université).

¹⁴⁷ Les spécialistes des questions migratoires décrivent souvent les professions exercées par les travailleurs migrants comme étant salissantes, dangereuses et souvent effectuées dans des conditions dégradantes, en soulignant quelques-unes des causes des risques de santé particuliers auxquels ils peuvent être exposés. Les migrants, par exemple, sont fréquemment employés pour des travaux agricoles saisonniers ou des emplois en usine que les travailleurs nationaux sont peu disposés à exercer. Pour cette raison, ce n'est pas dans les professions majoritairement occupées par les travailleurs migrants que l'on investit le plus sur les questions de sécurité et de santé au travail.

Reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger

L'une des conditions préalables pour pouvoir rivaliser avec les nationaux en matière d'accès à l'emploi est de disposer de qualifications qui soient reconnues dans le pays d'emploi. Selon la commission d'experts, la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger est un domaine où il serait souhaitable d'apporter d'importants changements aux politiques et aux pratiques nationales, en vue d'assurer que les travailleurs migrants régulièrement entrés dans un pays puissent avoir accès à l'emploi au même titre que les travailleurs nationaux.

Formation linguistique

La commission d'experts note que, pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille, apprendre la langue du pays hôte est primordial si l'on veut s'assurer qu'ils opèrent une transition en douceur vers le pays d'emploi et qu'ils ne sont marginalisés ni sur le lieu de travail ni dans la société en général.

E. Emploi, résidence et retour

L'objectif des instruments ici est de garantir aux travailleurs migrants des droits concernant la mesure dans laquelle ils devraient être autorisés à continuer de résider dans le pays d'accueil au-delà des périodes d'emploi effectif ainsi que des droits portant sur leur retour dans leur pays d'origine.

Emploi

Prestations pour accident du travail

Les régimes de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ne prévoient pas toujours le paiement des prestations à l'étranger, comme le demande la recommandation n° 151. Toutefois, la commission d'experts note que dans la pratique cette lacune est souvent comblée par la conclusion d'accords bilatéraux.

Congés annuels

D'après la commission d'experts, le travailleur migrant a droit à une indemnité compensatrice pour les congés annuels qu'il a acquis mais non utilisés, sans qu'il soit tenu compte de la légalité de son séjour.

Remboursement des cotisations de sécurité sociale

La commission d'experts note que le travailleur migrant a droit au remboursement des cotisations de sécurité sociale qui, suivant la législation nationale ou les arrangements internationaux, n'ont pas créé ou ne créeront pas en sa faveur de droits à prestations — étant entendu que, lorsque les cotisations ne peuvent permettre l'ouverture de droits à prestations, tous les efforts devraient être faits pour conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux permettant de protéger les droits des migrants.

Liquidation et transfert de la propriété des migrants

Selon la commission d'experts, les Etats doivent autoriser les migrants admis à titre permanent à liquider et à transférer leur propriété du pays d'origine au pays d'emploi.

La commission d'experts estime que le fait pour un gouvernement d'imposer les mêmes restrictions aux nationaux et aux étrangers en matière de contrôle des changes, au nom du principe d'égalité de traitement, peut se révéler préjudiciable aux intérêts de ces derniers dans la mesure où les migrants, qui pourvoient périodiquement aux besoins de leur famille restée dans le pays d'origine, sont beaucoup plus susceptibles d'être affectés par les conséquences de cette législation que les ressortissants étrangers.

A propos des réglementations établissant une distinction entre les transferts de capitaux effectués par des travailleurs migrants, selon qu'ils résident dans le pays d'emploi pour une période courte ou longue ou qu'ils bénéficient du statut de migrants permanents, la commission d'experts rappelle que, sauf disposition expresse dans les instruments, aucune distinction fondée sur la durée du séjour des migrants n'est autorisée. Par conséquent, les dispositions relatives aux transferts de fonds s'appliquent à tous les travailleurs migrants, quelle que soit la durée de leur séjour.

La commission d'experts estime également que la pratique qui consiste à exiger des ressortissants travaillant à l'étranger qu'ils reversent un certain pourcentage de leurs gains au gouvernement est contraire à l'esprit de la convention.

Recours contre la perte d'emploi

D'après la commission d'experts, lorsqu'un travailleur migrant a formé un recours contre son licenciement, il devrait disposer d'un délai suffisant pour obtenir une décision finale. Si le tribunal établit que le licenciement était injustifié, le travailleur migrant devrait bénéficier des mêmes possibilités de réparation que les travailleurs nationaux dans une situation comparable, ainsi que d'un délai suffisant pour trouver un nouvel emploi s'il ne peut bénéficier d'une mesure de réintégration.

La commission d'experts relève que, dans la pratique, le problème qui se pose pour le travailleur migrant n'est pas tant de pouvoir utiliser les mêmes voies de recours que les nationaux et de pouvoir bénéficier des mêmes droits en la matière que celui d'obtenir une prolongation de son permis de séjour pour attendre la décision de justice.

Résidence

Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne devraient pas être l'objet de mesures arbitraires d'expulsion. Les migrants faisant l'objet d'un ordre d'expulsion devraient bénéficier d'une procédure de recours. Ils devraient, en outre, avoir le droit de recouvrer les traitements, salaires, honoraires ou autres montants qui pourraient leur être dus.

Non-retour en cas de perte d'emploi

A la condition qu'il ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi, le travailleur migrant ne pourra pas être considéré en situation illégale ou irrégulière du fait même de la

¹⁴⁸ Les envois de fonds jouent un rôle considérable dans le transfert de capitaux entre pays d'immigration et pays d'émigration. En 1998, la Banque mondiale a estimé le flux mondial d'envois de fonds par le biais de moyens officiels à environ 71 milliards de dollars des Etats-Unis. Ce flux, qui équivaut à près des deux tiers de l'aide publique au développement, peut être considéré comme «une forme très importante de transfert de ressources en provenance des pays industrialisés» vers les pays en développement.

perte de son emploi, laquelle ne devrait pas entraîner par elle-même le retrait de son autorisation de séjour ou, le cas échéant, de son permis de travail.

La commission d'experts rappelle que ce principe se réfère exclusivement aux travailleurs migrants qui *perdent* leur emploi et non pas à ceux dont le contrat prend naturellement fin à la date inscrite initialement sur le contrat de travail. Selon la commission d'experts, la convention n° 143 n'oblige pas un Etat à prolonger le permis de résidence d'un travailleur migrant en cas de perte d'emploi mais se réfère seulement à l'égalité de traitement de celui-ci avec les travailleurs nationaux pour la période de validité du permis restant à courir.

A cet égard, la commission d'experts souligne que la pratique consistant à renvoyer dans leur pays d'origine les travailleurs migrants à la fin d'un contrat à durée déterminée ne constitue *pas* en soi une violation de la convention.

La commission d'experts constate que si, en règle générale, l'application de cet article aux migrants qui ont obtenu le statut de résident *permanent* ne pose pas de grandes difficultés, par contre, il semble y avoir de plus grandes difficultés pour garantir le droit de résidence aux travailleurs migrants engagés pour un emploi à *durée déterminée*, qui viennent à perdre son emploi avant la fin de la période prévue dans le contrat initial.

La commission d'experts attire l'attention sur le fait que la convention n° 143 va au-delà du fait de permettre aux migrants de solliciter un nouveau permis de travail et qu'elle stipule expressément que l'autorisation de résider dans le pays ne saurait être retirée dans le cas où le migrant perdrait *prématurément* son emploi.

Constatant que dans nombre de pays le permis de résidence peut être prolongé, même si le permis de travail est arrivé à expiration, à condition que le migrant ne devienne pas une «charge financière pour la collectivité», la commission d'experts attire l'attention sur le fait que souvent la stabilité économique et le logement dépendent d'un emploi rémunéré. Par conséquent, dans la pratique, lorsqu'un travailleur se trouve au chômage, la stabilité économique et le logement ne peuvent pas être assurés.

Reclassement, réadaptation et travaux de secours en cas de perte d'emploi

La convention n° 143 indique que le travailleur migrant devra bénéficier d'un traitement égal à celui des nationaux, spécialement en ce qui concerne les garanties relatives à la sécurité de l'emploi, au reclassement, aux travaux de secours et à la réadaptation.

Selon la commission d'experts, ce droit à un traitement égal demeure soumis à la durée de validité de l'autorisation de séjour ou du permis de travail du travailleur migrant. Dans la pratique, cela signifie que le travailleur migrant ayant perdu son emploi ne pourra prétendre à recevoir une nouvelle formation si celle-ci doit se prolonger au-delà de la durée de l'autorisation de séjour ou du permis de travail. Il en sera de même en matière de reclassement si la perte de l'emploi intervient à l'époque où l'autorisation de résidence vient à échéance. En outre, les garanties dont doit bénéficier le travailleur migrant en cas de perte de son emploi peuvent être soumises aux conditions et limitations contenues dans le permis de travail — dans la mesure où celles-ci ne font pas obstacle à la réalisation de l'objectif prévu par la convention.

Réfugiés et personnes déplacées

D'après la commission d'experts, si un travailleur migrant possédant la qualité de réfugié ou de personne déplacée est en surnombre dans un emploi quelconque sur un

territoire d'immigration où il est entré, l'autorité compétente de ce territoire devra faire tous ses efforts pour le mettre en mesure d'obtenir un emploi convenable qui ne porte pas préjudice aux travailleurs nationaux et prendra des mesures pour assurer son entretien, en attendant son placement dans un emploi convenable ou son rétablissement dans un autre lieu.

Maintien de la résidence en cas d'incapacité de travail

Aux termes de la convention n° 97, un travailleur migrant qui a été admis à titre *permanent* et les membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre ne pourront être renvoyés dans leur territoire d'origine ou dans le territoire d'où ils ont émigré lorsque, pour cause de maladie ou d'accident, le travailleur migrant se trouve dans l'impossibilité d'exercer son métier, à condition que la maladie, ou l'accident, soit survenue après son arrivée.

Pour le travailleur migrant admis à titre permanent, *dès son arrivée*, ces dispositions ne prendront effet qu'après «un délai raisonnable» qui ne sera, en aucun cas, supérieur à cinq années à partir de la date de l'admission de ce migrant.

Notant que cette disposition suscite de nombreuses difficultés d'application dans la pratique, la commission d'experts souligne que le rapatriement pour cause de maladie ou d'accident est une pratique que la convention réproouve expressément car elle laisse peser sur les migrants admis à titre permanent une menace constante de rapatriement. A cet égard, la commission d'experts rappelle que garantir l'autorisation de résidence aux migrants admis à titre permanent et aux membres de leur famille en cas de maladie ou d'accident est l'une des dispositions essentielles de la convention n° 97.

Retour

Coût du retour

La commission d'experts rappelle que si un travailleur migrant introduit sur le territoire d'un Etat Membre n'obtient pas, pour une cause dont il n'est pas responsable, l'emploi pour lequel il a été recruté ou un autre emploi convenable, les frais entraînés par son retour (à savoir, les taxes administratives, le transport et l'entretien jusqu'à destination finale ainsi que le transfert des objets de ménage) et par celui des membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre ne doivent pas être à la charge du migrant.

Recours en cas de décision d'expulsion

D'après la commission d'experts, les migrants qui contestent un ordre d'expulsion devraient être autorisés à résider dans le pays pendant la durée de la procédure, sous réserve des exigences dûment motivées de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Ils devraient également bénéficier d'une assistance judiciaire au même titre que les travailleurs nationaux et avoir accès aux services d'un interprète.

Lorsque le refus d'accorder ou de renouveler un permis de résidence donne lieu à une contestation ou à une action en justice et que celles-ci n'ont pas d'effet suspensif, cela implique que dans les faits le migrant peut être tenu de quitter le pays en vertu d'une mesure d'expulsion qui peut se révéler injustifiée par la suite. De l'avis de la commission d'experts, de telles dispositions peuvent avoir pour effet induit de dissuader les migrants qui estiment avoir été injustement licenciés d'intenter un recours.

Réinsertion dans le pays d'origine

D'après la commission d'experts, lorsque les travailleurs migrants ou des membres de leur famille retournent dans leur pays d'origine, celui-ci devrait admettre ces personnes au bénéfice des diverses mesures d'assistance aux chômeurs (par exemple, en les exemptant de toute condition préalable de séjour ou d'emploi dans leur pays d'origine pour faciliter leur remise au travail).

Chapitre 5

Protection des enfants et des adolescents

T. Caron

Introduction

De société en société, l'activité économique¹ des enfants auprès de leurs parents a été considérée comme le principal facteur de socialisation dans le cadre de l'unité de production économique que constituait la famille dans la société pré-industrielle. Cependant, de formateur, le travail des enfants² s'est rapidement transformé en une exploitation nuisible pour leur développement et insupportable. Une protection juridique s'avérait donc nécessaire dès lors que la situation de travail de l'enfant impliquait un tiers.

Sur la scène internationale, la lutte contre l'exploitation économique des enfants prend véritablement son envol en 1919 avec la création de l'OIT. Jusqu'alors, les enfants n'étaient protégés contre l'exploitation qu'à l'échelle nationale par les Etats qui prenaient l'initiative de légiférer. La protection des enfants contre le travail et des enfants au travail est l'un des mandats de l'OIT que lui donne le Préambule de sa Constitution. Dès la première session, en 1919, de la Conférence internationale du Travail les délégués des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs, conscients de la nécessité de protéger les enfants contre l'exploitation économique, ont inscrit la question du travail des enfants à leur ordre du jour et ont adopté la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919. Cette convention marque le point de départ de l'activité normative de l'OIT de lutte contre le travail des enfants. Entre 1919 et 1972, la Conférence a adopté ou révisé plus de dix conventions et quatre recommandations relatives à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail dans divers secteurs d'activité³. De surcroît, l'action de l'OIT s'est étendue aux conditions de travail des enfants et des adolescents dont l'emploi n'était pas interdit par les normes internationales et a conduit à l'adoption de trois conventions et de deux recommandations concernant le travail de nuit des enfants⁴, ainsi que de quatre conventions et d'une recommandation concernant

¹ L'expression «activité économique» signifie la production de biens et de services, comme définis par les systèmes de comptabilité et bilans nationaux des Nations Unies. Selon ces systèmes, la production de biens et de services comprend toute la production et la transformation des produits primaires, que ceux-ci soient destinés au marché, au troc ou à l'autoconsommation, ainsi que la production pour le marché de tous les autres biens ou services et, dans le cas de ménages produisant de tels biens et services pour le marché, la production correspondante qui fait l'objet d'une autoconsommation. A ce sujet voir recommandation (n° 170) sur les statistiques du travail, 1985. Voir document GB.264/ESP/1, note 4, p. 2.

² Dans le texte, l'expression «travail des enfants» englobe toute activité économique effectuée par un enfant. En général, cette activité est réglementée par les normes nationales qui doivent être en conformité avec les instruments de l'OIT.

³ Voir convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919; convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime); convention (n° 10) sur l'âge minimum (agriculture), 1921; convention (n° 15) sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921; convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932; convention (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936; convention (n° 59) (révisée) sur l'âge minimum (industrie), 1937; convention (n° 60) (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1937; convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959; convention (n° 123) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965. Voir recommandation (n° 41) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932; recommandation (n° 52) sur l'âge minimum (entreprises familiales), 1937; recommandation (n° 96) sur l'âge minimum dans les mines de charbon, 1953; recommandation (n° 124) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965.

⁴ Convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919; convention (n° 79) sur le travail de nuit des enfants et adolescents (travaux non industriels), 1946; convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948; recommandation (n° 80) sur le travail de nuit

l'examen médical des enfants⁵. La question du travail des enfants a également été soulevée par les organes de contrôle de l'OIT au regard de l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

Jusqu'en 1973, les instruments de l'OIT relatifs à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail visaient essentiellement les secteurs suivants: l'industrie, le travail maritime, les travaux non industriels et les travaux souterrains. Bien que cette approche ait permis aux Etats Membres de ne ratifier que les conventions qui correspondaient davantage à leur situation particulière⁶, il s'est avéré que la formulation «[d]es conventions de base sur l'âge minimum d'admission à l'emploi ne [pouvaient] plus constituer un instrument efficace d'action internationale concertée en vue de promouvoir le bien-être des enfants»⁷. De nouveaux instruments étaient donc nécessaires. Afin de permettre à un plus grand nombre d'Etats de la ratifier, la nouvelle convention devait s'appliquer à tous les secteurs économiques et s'adapter aux situations nationales. C'est dans cet esprit que la CIT a adopté en 1973 la convention (n° 138) sur l'âge minimum et la recommandation (n° 146) sur l'âge minimum.

Si l'OIT s'est préoccupée dès sa création de protéger les enfants contre le travail et les enfants au travail, la communauté internationale a beaucoup tardé pour mettre en place un véritable système de sauvegarde de l'intégrité de l'enfant. Bien qu'en 1890 la Conférence de Berlin ait consacré des travaux à cette question et que certains instruments internationaux se réfèrent à l'enfant⁸, aucun ne définit son statut juridique international⁹.

des adolescents (travaux non industriels), 1946; recommandation (n° 178) sur le travail de nuit, 1990.

⁵ Convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921; convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946; convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946; convention (n° 124) sur l'examen médical des adolescents (travaux souterrains), 1965; recommandation (n° 79) sur l'examen médical des enfants et des adolescents, 1946. De plus, la CIT a adopté sept conventions et quatre recommandations traitant principalement d'autres sujets mais contenant des dispositions sur l'âge minimum. Voir à ce sujet pour les travaux dangereux et insalubres: convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921; convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960; convention (n° 127) sur le poids maximum, 1967; convention (n° 136) sur le benzène, 1971; convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979; recommandation (n° 4) sur le saturnisme (femmes et enfants), 1919; recommandation (n° 125) sur les conditions d'emploi des adolescents (travaux souterrains), 1965; recommandation (n° 128) sur le poids maximum, 1967; recommandation (n° 144) sur le benzène, 1971. Voir également: convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947; convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962; convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996; recommandation (n° 45) sur le chômage (jeunes gens), 1935. En juin 2001, à sa 89^e session, la CIT a adopté la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, et la recommandation n° 193 correspondante. Ces nouveaux instruments comportent des dispositions sur la sécurité et la santé des jeunes travailleurs. Notamment, l'article 16, paragraphe 1, de la convention n° 184 dispose que «[l']âge minimum pour l'exécution d'un travail dans l'agriculture qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de nuire à la sécurité et à la santé des jeunes travailleurs ne doit pas être inférieur à dix-huit ans».

⁶ De fait, à cette époque, beaucoup de pays n'étaient pas en mesure de fixer mais surtout d'appliquer un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail dans tous les secteurs de l'économie. Cela reste vrai.

⁷ BIT: *Procès-verbaux*, Conseil d'administration, 181^e session, Genève, 1970, annexe II, paragr. 8.

⁸ A titre d'exemple, on citera la Déclaration des droits de l'enfant de 1924; la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948; la Déclaration des droits de l'enfant, 1959; le Pacte

Le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a remédié à cette situation en adoptant, à l'unanimité, la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁰. L'adoption de cette convention a grandement contribué à provoquer un regain d'intérêt pour les questions liées à l'exploitation des enfants. Toutefois, d'autres facteurs y concourent. D'abord, la prise de conscience que l'exploitation économique des enfants pourrait s'aggraver dans diverses régions du monde, en raison de la détérioration des conditions économiques et de son impact négatif sur le développement social. Ensuite, une préoccupation exprimée de plus en plus fortement devant la possibilité qu'auraient certains pays de s'assurer, par l'utilisation d'une main-d'œuvre enfantine à des âges et dans des conditions non conformes aux normes de l'OIT, un avantage comparatif par rapport à d'autres pays qui se soucient d'appliquer ces normes. Enfin, une adhésion de l'opinion publique plus forte que par le passé à la cause des droits de l'homme et à celle des droits de l'enfant en particulier¹¹.

L'OIT a accompagné ce regain d'intérêt en s'engageant plus activement dans la lutte contre le travail des enfants, notamment en lançant en 1992 un programme de coopération technique de grande envergure, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC)¹². Par la suite, il est ressorti des discussions au sein du Bureau que les normes existantes de l'OIT comportaient certaines lacunes et que, malgré les efforts déployés, le travail des enfants restait un problème préoccupant, en raison notamment du nombre d'enfants concernés, qui demeure très élevé.

En juin 1996, à sa 84^e session, la Conférence internationale du Travail a adopté la résolution concernant l'élimination du travail des enfants. Cette même année, l'OIT a considéré que le temps était venu pour la Conférence d'adopter de nouveaux instruments

international relatif aux droits civils et politiques, 1966; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.

⁹ La Déclaration des droits de l'enfant, 1924, et la Déclaration des droits de l'enfant, 1959, concernent directement les enfants.

¹⁰ La Convention relative aux droits de l'enfant est la convention internationale la plus ratifiée par les membres de l'Organisation des Nations Unies; 191 Etats membres l'ont ratifiée; seuls les Etats-Unis et la Somalie ne l'ont pas encore ratifiée. Toutefois, les Etats-Unis ont signé la convention. Elle est entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

¹¹ Voir document GB.264/ESP/1, paragr. 2.

¹² L'objectif de l'IPEC est de contribuer à l'élimination progressive du travail des enfants à l'échelon international en accordant la priorité à l'éradication immédiate des pires formes de travail des enfants. La réalisation de cet objectif repose sur différentes actions incluant des programmes nationaux encourageant les réformes politiques et la mise en place de mesures concrètes tendant à mettre un terme au travail des enfants, ainsi que des campagnes nationales et internationales en vue d'initier des changements dans la perception sociale et de promouvoir la ratification et l'application énergique des conventions pertinentes du BIT. A ces actions s'ajoutent une recherche approfondie sur le sujet, le recours à des compétences juridiques, une analyse des politiques et une évaluation des programmes menés sur le terrain et à l'échelon régional et international. L'OIT/IPEC fonde son action sur la volonté politique et l'engagement des pouvoirs publics à s'attaquer au problème du travail des enfants, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile. Le programme s'appuie sur une coalition d'environ 100 partenaires incluant les Etats Membres qui ont sollicité l'aide de l'IPEC en vue d'élaborer des programmes à l'échelon local, les pays donateurs, des organisations gouvernementales et des ONG. Depuis la création de l'IPEC en 1992, les programmes mis en œuvre dans plus de 60 pays ont eu un impact considérable à la fois sur l'affranchissement de plusieurs milliers d'enfants, des lieux de travail et sur le renforcement de la prise de conscience générale du danger que représente ce fléau.

qui viseraient les pires formes de travail des enfants. Le 17 juin 1999, la Conférence a adopté à l'unanimité la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants et la recommandation n° 190 l'accompagnant.

En outre, le 18 juin 1998, la Conférence a adopté à sa 86^e session la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi¹³. La Déclaration énonce notamment que «... l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir [...] l'abolition effective du travail des enfants [...]».

La convention n° 182 est entrée en vigueur quinze mois après son adoption et recueille un nombre de ratifications considérable, près de la moitié des Membres l'ayant ratifiée à ce jour¹⁴. Cet engagement de la part des gouvernements profite également à la convention n° 138 dont le nombre de ratifications a plus que doublé depuis 1995¹⁵. Cette mobilisation des gouvernements et, plus largement, des populations civiles démontre leur volonté d'agir contre l'exploitation économique des enfants et de permettre une protection durable de l'enfance.

Le présent chapitre a pour but de présenter, de façon aussi exhaustive que possible, l'éventail des normes internationales de l'OIT concernant le travail des enfants.

L'adoption de normes est l'un des moyens dont l'OIT dispose pour atteindre l'objectif de la justice sociale qui lui fixe le Préambule de sa Constitution. Les conventions et recommandations relatives à la protection des enfants et des adolescents adoptées par la Conférence internationale du Travail constituent une partie importante de l'activité menée par l'OIT à cette fin. Est exposé ci-après l'essentiel du contenu des principales normes relatives au travail des enfants. En premier lieu, on s'intéressera aux conventions et recommandations relatives à l'élimination du travail des enfants, puis à celles portant sur les conditions d'emploi.

¹³ Avec la Déclaration, l'OIT entend apporter une réponse aux défis de la mondialisation de l'économie qui ont fait l'objet de nombreux débats au sein de l'Organisation depuis 1994.

¹⁴ Au 29 août 2001, 93 Etats Membres avaient ratifié la convention n° 182.

¹⁵ Au 29 août 2001, 111 Etats Membres avaient ratifié la convention n° 138.

I. Elimination du travail des enfants

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973	112	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 146) sur l'âge minimum, 1973	–	Cette recommandation est liée à une convention fondamentale et est considérée à jour.
Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999	100	Convention fondamentale.
Recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999	–	Cette recommandation est liée à une convention fondamentale et est considérée à jour.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 41) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard des recommandations n ^{os} 41 et 52.
Recommandation (n° 52) sur l'âge minimum (entreprises familiales), 1937	–	

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les **Etats Membres** ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919	24	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 5 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 5, en faisant appel éventuellement à l'assistance technique du Bureau.
Convention (n° 10) sur l'âge minimum (agriculture), 1921	14	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 10 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait dénonciation de la convention n° 10 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 5 b), de la convention n° 138), en faisant appel éventuellement à l'assistance technique du Bureau.
Convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932	9	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 33 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 33 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 4 b), de la convention n° 138), en faisant appel éventuellement à l'assistance technique du Bureau.
Convention (n° 59) (révisée) de l'âge minimum (industrie), 1937	15	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 59 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 59 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 4 a), de la convention n° 138), en faisant appel éventuellement à l'assistance technique du Bureau.

Convention (n° 60) (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1937	1	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 60. Il a également invité l'Etat partie à la convention n° 60 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 60. Enfin, le Conseil d'administration a décidé la situation de la convention n° 60 serait réexaminée en temps opportun, dans la perspective d'une éventuelle abrogation de la convention par la Conférence.
Convention (n° 123) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965	25	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 123 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 123 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 4 f), de la convention n° 138), en faisant appel éventuellement à l'assistance technique du Bureau.
Recommandation (n° 124) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965	—	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 124 et du fait que cette recommandation devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
Recommandation (n° 96) sur l'âge minimum dans les mines de charbon, 1953	—	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 96 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.

1. Contenu des normes

L'accent mis par les normes internationales du travail sur l'élimination du travail des enfants témoigne de la conviction des mandants de l'OIT que l'enfance est une période de la vie qui ne devrait pas être consacrée au travail, mais à leur développement physique et mental, à leur éducation, à leur socialisation ainsi qu'aux jeux et activités récréatives. Cette conviction se reflète tant dans la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et dans la recommandation n° 146 qui la complète que dans la nouvelle convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et la recommandation n° 190 correspondante.

1.1. *Fixation d'un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail: la convention n° 138 et la recommandation n° 146*

L'adoption de normes internationales du travail a été pendant longtemps la principale arme utilisée par l'OIT dans son combat contre le travail des enfants. Ces normes ont, au fil du temps, forgé la doctrine de l'OIT¹⁶ en la matière.

Evolution des normes sur l'âge minimum d'admission

Pour l'OIT, les enfants en dessous d'un certain âge ne devraient pas exécuter une activité économique¹⁷. En effet, certaines activités, lorsqu'elles sont réglementées de façon appropriée, ne sont pas nécessairement nuisibles pour les enfants et ne portent pas atteinte

¹⁶ Voir document GB.264/ESP/1, paragr. 81.

¹⁷ *Ibid.*, paragr. 82.

à leur développement physique, moral et intellectuel¹⁸. L'année même de sa création, l'OIT s'est résolument placée dans cette perspective en adoptant la convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919. Les neuf conventions sectorielles sur l'âge minimum d'admission à l'emploi qui ont été adoptées après 1919 (industrie, agriculture, soutiers et chauffeurs, travail maritime, travaux non industriels, pêche, travaux souterrains) se sont placées dans la même perspective.

Les premières conventions adoptées entre 1919 et 1932¹⁹ ont fixé l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail à 14 ans. Par la suite, les conventions adoptées entre 1936 et 1937 ont fixé l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail à 15 ans²⁰. D'autres conventions qui concernaient les professions ou les activités comportant des risques pour la santé, la sécurité et la vie des enfants ont établi des normes plus strictes. Ainsi, l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail pour les travaux souterrains ne devait pas être inférieur à 16 ans²¹ alors que celui relatif aux travaux exécutés dans les milieux à haut risque ou présentant des risques d'exposition aux radiations ou à des substances chimiques dangereuses a été fixé à 18 ans²².

Ces conventions établirent toutefois un certain nombre d'exceptions²³. En outre, des dérogations à l'âge minimum général d'admission au travail ou à l'emploi sont permises par certaines conventions. D'autres prévoient la possibilité de fixer, selon certaines conditions, un âge minimum général supérieur ou inférieur, ou encore de fixer un âge minimum inférieur pour les travaux légers. Tous ces instruments ne pouvaient s'appliquer que de manière restreinte et visaient seulement des secteurs d'activité économique limités. L'OIT a donc entrepris une révision et un regroupement des normes qui a débouché sur l'adoption de la convention n° 138.

Objectif des instruments de 1973: abolition effective du travail des enfants et élévation progressive de l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail

En vertu de l'article 1 de la convention n° 138, l'objectif premier est l'adoption d'une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Le but recherché est de permettre aux enfants d'atteindre leur plus complet développement physique et mental. Toutefois, contrairement à la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 n'exige pas de prendre des mesures pour éliminer le travail des enfants dans un délai déterminé. L'obligation des États d'adopter une politique nationale doit toutefois être nuancée. De fait, la convention n° 138 n'est pas un instrument statique mais un instrument visant à améliorer progressivement la

¹⁸ Voir note 57.

¹⁹ Conventions n°s 5, 7, 10 et 33.

²⁰ Conventions n°s 58, 59 et 60.

²¹ Convention n° 123.

²² Conventions n°s 15, 115 et 136.

²³ Ces différentes possibilités sont présentées dans l'analyse de la convention n° 138.

politique des Etats. Ainsi, l'élaboration de la politique est fonction du contexte national ainsi que du niveau des normes déjà en vigueur dans le pays²⁴.

La partie I de la recommandation n° 146 propose un cadre d'action et des mesures essentielles qui peuvent être mis en œuvre pour atteindre l'objectif énoncé à l'article 1 de la convention. Ainsi, les politiques et les programmes nationaux de développement devraient accorder notamment une haute priorité aux mesures à prévoir pour tenir compte des besoins des enfants et des adolescents, aux dispositions à prendre pour répondre à ces besoins, ainsi qu'à l'extension progressive de mesures coordonnées nécessaires pour assurer, dans les meilleures conditions, le développement physique et mental des enfants et des adolescents. Les éléments suivants devraient notamment être considérés dans le cadre des programmes et des mesures:

- a) politique nationale de plein emploi²⁵;
- b) politiques économiques et sociales de réduction de la pauvreté;
- c) politique de sécurité sociale et de mesures de bien-être familial;
- d) politique d'éducation, de formation et d'orientation professionnelle;
- e) politique de protection et de bien-être des enfants et des adolescents.

Une politique nationale relative au travail des enfants n'a de sens que si elle est conjuguée à une politique de l'enfance. Ainsi, la coordination avec une politique en matière de formation, une politique en matière de santé infantile et une politique de l'emploi est nécessaire²⁶.

Champ d'application des instruments de 1973

La convention n° 138 et la recommandation n° 146 sont les instruments les plus récents et les plus complets sur l'âge minimum d'admission à l'emploi. Ils portent révision des dix instruments antérieurs traitant de l'âge minimum et font la synthèse des principes qui y avaient été énoncés. Ces instruments s'efforçaient de résoudre des problèmes particuliers sans pour autant atteindre le but énoncé au préambule de la convention n° 138, à savoir l'abolition totale du travail des enfants. La convention n° 138 se veut «un instrument de caractère dynamique» car elle vise non seulement la fixation de normes de base mais aussi leur amélioration progressive²⁷.

Types d'emploi ou de travail visés

Comme on l'a déjà indiqué, les conventions relatives à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail élaborées par l'OIT entre 1919 et 1973 visaient essentiellement des

²⁴ BIT: *Age minimum d'admission à l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 58^e session, 1973, Genève, rapport IV(2), p. 7 (ci-après *Rapport IV(2), 1973*).

²⁵ La recommandation précise que la politique de plein emploi doit être conforme à la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, ainsi qu'à la recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.

²⁶ Picard, L.: *La lutte contre le travail des enfants: cadre normatif* (Genève, BIT, document polycopié), p. 2.

²⁷ Rapport IV(2), 1973, p. 7.

secteurs particuliers de l'économie: l'industrie, l'agriculture, le travail maritime, les travaux non industriels et les travaux souterrains. Pour sa part, la convention n° 138 s'applique à l'ensemble des secteurs d'activité, que les enfants soient salariés ou non.

Il convient de souligner que les mots «emploi» et «travail» sont utilisés conjointement, comme c'était le cas dans des conventions précédentes qui portaient sur l'âge minimum, «afin de couvrir toute activité de caractère économique, abstraction faite de la définition juridique de l'emploi exercé»²⁸.

Champ d'application géographique

L'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 138 dispose qu'un gouvernement ratifiant l'instrument doit spécifier un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail sur son territoire et dans les moyens de transport immatriculés sur son territoire. Cette référence aux moyens de transport vise notamment les navires. Ainsi, un gouvernement ratifiant la convention doit réglementer l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail sur les navires²⁹.

Ages minima d'admission à l'emploi ou au travail

Il est plus exact de parler de plusieurs âges minima d'admission à l'emploi. En effet, la convention n° 138 établit, selon les types d'emploi ou de travail ou selon les caractéristiques des emplois ou des postes, des âges minima différents. La convention n° 138 établit un âge minimum général, un âge plus élevé pour les travaux dangereux et, sous certaines conditions, un âge moins élevé pour les travaux légers.

Etablissement d'un âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail

La convention n° 138 dispose à son article 2, paragraphe 1, que tout Etat Membre qui ratifie la convention doit spécifier un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Cette disposition mentionne également que, sous réserve des dérogations permises à la convention, «aucune personne d'un âge inférieur [...] ne devra être admise à l'emploi ou au travail dans une profession quelconque».

La question de l'âge minimum d'admission à l'emploi est étroitement liée à celle de l'âge de fin de scolarité obligatoire, étant donné qu'il est souhaitable d'éviter tout hiatus entre la fin des études et l'admission au travail³⁰. En vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la convention, l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire, ni en tout cas à 15 ans. Le paragraphe 4 de la recommandation n° 146 renforce ce principe en disposant que «[l]a fréquentation à plein temps d'une école ou la participation à plein temps à des programmes approuvés d'orientation ou de formation professionnelles devraient être obligatoires et

²⁸ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 57^e session, 1972, Genève, n° 25, paragr. 21.

²⁹ BIT: *Age minimum*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 67^e session, Genève, 1981, rapport III (partie 4B), paragr. 62.

³⁰ Le lien entre l'âge minimum et l'obligation scolaire a été souligné dès la création de l'OIT. Voir OIT, troisième session, volume II — Troisième partie annexes et index, annexe XVIII, rapport du Directeur général présenté à la Conférence internationale du Travail, paragr. 252, p. 1052.

effectivement assurées jusqu'à un âge au moins égal à l'âge d'admission à l'emploi spécifié»³¹.

La scolarité obligatoire est l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre le travail des enfants. En effet, si ces deux âges ne coïncident pas, divers problèmes peuvent se poser. Ainsi, si la scolarité s'achève avant que les enfants ne puissent légalement travailler, il risque d'y avoir une période d'oisiveté forcée qui peut susciter certains problèmes dont la délinquance³². A l'inverse, si l'âge de fin de scolarité obligatoire est supérieur à l'âge minimum d'admission au travail ou à l'emploi, des enfants tenus de fréquenter l'école se retrouvent avec la capacité légale de travailler et peuvent être incités à abandonner leurs études. Par conséquent, c'est pour cette raison que la législation sur l'enseignement obligatoire et la législation sur l'âge minimum se renforcent mutuellement. Toutefois, une législation sur la scolarité obligatoire est dénuée de sens si les moyens scolaires sont insuffisants.

En vertu de l'article 2, paragraphe 4, un gouvernement dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées peut spécifier, en une première étape, un âge minimum de 14 ans. Dans ce cas, les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent auparavant avoir été consultées. Cette mesure de souplesse ne doit cependant être qu'une étape. En effet, l'article 2, paragraphe 5, de la convention dispose que, dans les rapports envoyés au Bureau au titre de l'article 22 de la Constitution, les pays doivent indiquer les suites réservées à leur décision.

Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la convention, les Etats Membres doivent spécifier l'âge minimum fixé dans une déclaration annexée à sa ratification. Une fois fixé, l'âge minimum s'applique à toutes les activités économiques, à l'exception des dérogations permises par la convention. Toutefois, le paragraphe 8 de la recommandation n° 146 mentionne que, lorsqu'il n'est pas possible de fixer immédiatement un âge minimum pour tous les emplois dans l'agriculture et dans les activités connexes s'exerçant en milieu rural, un âge devrait néanmoins être fixé, au moins en ce qui concerne l'emploi dans les plantations et dans les autres entreprises agricoles visées par l'article 5, paragraphe 3, de la convention.

Enfin, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la convention n° 138, l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail peut par la suite être relevé. Le Membre doit en informer le Directeur général du Bureau international du Travail par de nouvelles déclarations. A ce sujet, le paragraphe 7 1) de la recommandation n° 146 indique que les «Membres devraient se fixer comme but de porter progressivement à 16 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail spécifié conformément à l'article 2 de la convention».

Etablissement d'un âge minimum supérieur pour l'admission à un travail dangereux pour la santé, la sécurité ou la moralité

L'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 138 dispose que l'âge minimum pour l'admission à «tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité

³¹ L'article 19 de la convention n° 82 et l'article 15 de la convention n° 117 traitent des dispositions à prendre pour développer progressivement un large programme d'éducation, de formation professionnelle et d'apprentissage.

³² Etude d'ensemble de 1981 sur l'âge minimum, paragr. 140, p. 67.

des adolescents ne devra pas être inférieur à dix-huit ans». Conformément au paragraphe 9 de la recommandation n° 146, lorsque l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux est inférieur à 18 ans, des mesures devraient être prises, sans délai, pour le porter à ce niveau.

La convention ne donne aucune définition spécifique des travaux dangereux. En vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention n° 138, les types d'emploi ou de travail doivent être déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente. Toutefois, les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent avoir été consultées auparavant. La recommandation n° 146 ne donne pas non plus d'exemples de travaux dangereux. Néanmoins, le paragraphe 10 1) précise que, lors de la détermination de ces types d'emploi ou de travail, «il devrait être pleinement tenu compte des normes internationales du travail pertinentes», telles que celles relatives aux substances et agents toxiques et aux processus dangereux, y compris les normes relatives aux radiations ionisantes, au transport de charges lourdes et aux travaux souterrains. Ce faisant, la recommandation reconnaît le caractère dangereux des activités de certains secteurs couverts par les normes internationales du travail susmentionnées, lesquelles visent la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. En outre, conformément au paragraphe 10 2) de la recommandation, la liste des travaux dangereux devrait être réexaminée périodiquement, «à la lumière notamment des progrès de la science et de la technique».

Néanmoins, il convient de rappeler que l'article 6 des conventions n°s 33 et 60 dispose qu'un âge ou des âges supérieurs seront fixés «[...] pour l'admission des jeunes gens et adolescents aux emplois dans le commerce ambulant sur la voie publique ou dans les établissements et lieux publics, aux emplois permanents à des étalages extérieurs, ou aux emplois dans les professions ambulantes, lorsque ces emplois sont exercés dans des conditions qui justifient qu'un âge plus élevé soit fixé». Ces dispositions peuvent s'avérer utiles lorsqu'un gouvernement doit définir quels types d'emploi sont dangereux. Toutefois, elles n'indiquent pas explicitement que ces emplois sont dangereux. Le paragraphe 6 de la recommandation (n° 41) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932, mentionne qu'il y aurait notamment lieu de ranger, parmi les travaux dangereux, certains emplois dans les spectacles publics, tels que ceux d'acrobates; dans les établissements curatifs, tels que les travaux comportant un danger de contagion ou d'infection; et dans les débits de boissons alcooliques, notamment pour le service des clients.

Le paragraphe 3 de l'article 3 de la convention établit les conditions en vertu desquelles certains types d'emploi ou de travail — nonobstant les dispositions du paragraphe 1 — peuvent être effectués dès l'âge de seize ans. Les conditions suivantes doivent toutefois être remplies: 1) les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent avoir été consultées auparavant; 2) leur santé, leur sécurité et leur moralité doivent être pleinement garanties, et 3) ils doivent avoir reçu, dans la branche d'activité correspondante, une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle.

Le travail de nuit des enfants

Les conventions sur le travail de nuit des enfants visent à protéger les enfants contre les conditions de travail dangereuses pour leur santé ou leur développement. Le principe fixé par ces conventions est l'interdiction du travail de nuit des personnes de moins de 18 ans. Toutefois un certain nombre de dérogations sont possibles.

La convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919, autorise le travail de nuit des enfants à partir de 16 ans dans un nombre limité d'industries à des travaux qui doivent nécessairement être continués jour et nuit. La convention (n° 79) sur le travail de nuit des enfants (travaux non industriels), 1946, prévoit que les Etats peuvent

exempter de l'interdiction générale du travail de nuit, le service domestique exercé dans un ménage privé et l'emploi à un travail considéré comme n'étant pas nuisible ou préjudiciable aux enfants et adolescents, ni dangereux pour ceux-ci, dans les entreprises familiales où sont occupés seulement les parents et les enfants ou pupilles. Enfin, la convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, prévoit les mêmes exceptions que la convention n° 79. En outre, elle autorise le travail de nuit des enfants de 16 à 18 ans lorsque les besoins de leur apprentissage ou de leur formation l'exigent dans les entreprises ou occupations déterminées qui nécessitent un travail continu.

Le paragraphe 3 e), de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, mentionne que «les travaux qui s'effectuent dans des conditions particulièrement difficiles», dont notamment le travail de nuit des enfants devraient être pris en considération en tant que travail dangereux qui doit être interdit et éliminé de toute urgence.

Admission des adolescents à certains types d'emploi ou de travail à un âge inférieur à l'âge minimum général

La convention n° 138 et la recommandation n° 146 prévoient que, dans le cadre de travaux légers, les enfants et adolescents peuvent être admis à l'emploi ou au travail à un âge inférieur à l'âge minimum général spécifié. Tout comme le faisaient des conventions précédentes³³, la convention n° 138 prévoit que, dans certains cas et selon certaines conditions, les adolescents peuvent être admis à l'emploi ou au travail à un âge inférieur à l'âge minimum spécifié lors de la ratification. La convention ne donne pas de définition des travaux légers³⁴. Son article 7, paragraphe 1, dispose simplement que la législation nationale peut autoriser l'emploi à des travaux légers des personnes de treize à quinze ans à condition que ces travaux:

- a) ne soient pas susceptibles de porter préjudice à leur santé ou à leur développement; et
- b) ne soient pas de nature à porter préjudice à leur assiduité scolaire, à leur participation à des programmes d'orientation ou de formation professionnelles approuvés par l'autorité compétente, ou à leur aptitude à bénéficier de l'instruction reçue.

³³ La convention (n° 10) sur l'âge minimum (agriculture), 1921, a été la première à fixer un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail inférieur à l'âge minimum général concernant les «travaux légers». Elle place la notion de «travaux légers» dans le contexte de la formation professionnelle. Ainsi, ses dispositions sur cette notion se distinguent de la convention n° 138 de 1973. Voir étude d'ensemble de 1973, *op. cit.*, paragr. 154, p. 77. La convention (n° 33) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932, et la convention (n° 60) (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1937, prévoient également qu'un âge minimum inférieur à l'âge minimum général peut être fixé pour les «travaux légers». Ces conventions contiennent toutefois des normes plus complexes et détaillées sur ce sujet que la convention n° 138. Elles prévoient expressément les heures et les jours pendant lesquels le travail est autorisé et limitent aussi la possibilité d'employer, pendant la période de vacances, les enfants encore soumis à l'obligation scolaire.

³⁴ Des exemples de travaux considérés comme légers figurent au paragraphe 2 de la recommandation (n° 41) sur l'âge minimum (travaux non industriels), 1932: commissionnaires, distribution de journaux, travaux effectués à l'occasion de sports ou de jeux, cueillette et vente de fleurs et de fruits. La participation des enfants aux travaux légers devrait également, conformément à la recommandation, être subordonnée à l'autorisation des parents, à un certificat médical d'aptitude physique «et, le cas échéant, à l'avis préalable des autorités scolaires». Les heures de travail devraient être adaptées à l'horaire scolaire et à l'âge de l'enfant.

En l'absence de définition précise de «travaux légers», il appartient à l'autorité compétente de chaque pays qui a ratifié la convention n° 138 de déterminer les activités qui seront considérées comme des travaux légers en prenant en considération les conditions posées par l'article 7, paragraphe 1, de la convention. En vertu du paragraphe 2 de cet article, l'emploi ou le travail de personnes d'au moins 15 ans qui n'ont pas encore terminé leur scolarité obligatoire peut être autorisé, sous réserve des conditions ci-dessus mentionnées.

La convention n° 138 prévoit également des mesures de souplesse dans le cas des travaux légers. Ainsi, l'article 7, paragraphe 4, permet à un Membre qui a spécifié un âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail de 14 ans³⁵ de substituer les âges de 12 et 14 ans aux âges de 13 et 15 ans. Il pourra également substituer l'âge de 14 à l'âge de 15 ans³⁶.

En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la convention, des mesures doivent être prises par l'autorité compétente pour déterminer les activités dans lesquelles l'emploi ou le travail pourra être autorisé conformément aux paragraphes 1 et 2 de cet article. L'autorité compétente doit prescrire la durée, en heures, et les conditions de l'emploi ou du travail dont il s'agit. Le paragraphe 13 de la recommandation n° 146 détaille la durée du travail et les conditions d'emploi. Il dispose que, pour donner effet au paragraphe 3 de l'article 7 de la convention n° 138, une attention particulière doit être accordée aux points suivants:

- la rémunération équitable et la protection du salaire, compte tenu du principe «à travail égal, salaire égal»;
- la limitation stricte de la durée du travail quotidienne et hebdomadaire;
- l'interdiction des heures supplémentaires;
- le repos nocturne d'au moins douze heures consécutives;
- le congé annuel payé d'au moins quatre semaines;
- la protection par les régimes de sécurité sociale;
- l'application de normes de santé et de sécurité satisfaisantes.

Les tâches légères auxquelles se réfère la convention n° 138 renvoient directement aux conditions d'exercice de ce travail (durée, pénibilité, conditions adaptées à l'âge de l'enfant, protection de la santé et de la sécurité, etc.). Cette disposition vise à permettre la scolarité des enfants (assiduité et capacité de suivre cette scolarité).

Dérogations

Comme on l'a vu précédemment, le champ d'application de la convention n° 138 a une portée générale. Il vise à atteindre l'objectif mentionné dans le préambule de la convention, à savoir «l'abolition totale du travail des enfants». Toutefois, afin de s'adapter à toutes les circonstances nationales, la convention permet un certain nombre de dérogations à son champ d'application. Ainsi, en plus de la possibilité de fixer des âges

³⁵ Comme le permet l'article 2, paragraphe 4, de la convention n° 138 aux Membres dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées.

³⁶ Article 7, paragraphe 2.

minima selon les types d'emploi ou de travail, un Membre peut exclure du champ d'application de la convention des catégories limitées d'emploi ou de travail, certaines branches d'activité économique ou, encore, ne pas appliquer la convention au travail effectué par des enfants dans des établissements d'enseignement ou de formation professionnelle.

Exclusion temporaire de catégories limitées d'emploi ou de travail

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 138, il est possible de ne pas appliquer temporairement la convention à certaines «[...] catégories limitées d'emploi ou de travail lorsque son application soulèverait des difficultés d'exécution spéciales et importantes». Un Membre voulant se prévaloir de cette disposition doit remplir les conditions suivantes:

- 1) l'exclusion des catégories limitées d'emploi ou de travail doit être nécessaire;
- 2) les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent, au préalable, avoir été consultées; et
- 3) les catégories limitées d'emploi qui auront été exclues devront être indiquées, avec motifs à l'appui, dans le premier rapport sur l'application de la convention que le Membre est tenu de présenter au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

De plus, les rapports ultérieurs soumis au même titre devront faire état de l'évolution de la législation et de la pratique quant à ces catégories.

Afin de laisser une certaine latitude à chaque pays pour adapter l'application de la convention à la situation nationale, la convention n'énumère pas les catégories d'emploi ou de travail pouvant faire l'objet d'une telle exclusion. A titre d'exemple, il est possible de mentionner le cas des adolescents qui travaillent pour leur propre compte, le travail dans les entreprises familiales, les travaux domestiques chez les particuliers, le travail à domicile et d'autres types de travail exécutés hors du contrôle de l'employeur³⁷. Ces exemples ne sont toutefois pas limitatifs.

Il est important de mentionner que l'article 4, paragraphe 3, de la convention n° 138 ne permet pas d'exclure du champ d'application les travaux dangereux³⁸.

Limitation du champ d'application de la convention

L'article 5, paragraphe 1, de la convention n° 138 permet au Membre dont l'économie et les services administratifs n'ont pas atteint un développement suffisant de limiter, à titre transitoire, le champ d'application de la convention. Un Membre voulant se prévaloir de cette disposition doit remplir les conditions suivantes:

- 1) consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées³⁹;

³⁷ Etude d'ensemble de 1981 sur l'âge minimum, paragr. 75.

³⁸ Voir sous: Etablissement d'un âge minimum supérieur pour l'admission à un travail dangereux pour la santé, la sécurité ou la moralité.

³⁹ Article 5, paragraphe 1.

-
- 2) spécifier, dans une déclaration annexée à sa ratification, les branches d'activité économique ou les types d'entreprises auxquels s'appliqueront les dispositions de la présente convention⁴⁰; et
 - 3) indiquer, dans les rapports qu'il est tenu de présenter au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, la situation générale de l'emploi ou du travail des adolescents et des enfants dans les branches d'activité qui sont exclues du champ d'application de la convention, ainsi que tout progrès réalisé en vue d'une plus large application des dispositions de la convention⁴¹.

Comme la commission d'experts l'a souligné à certaines reprises, cette clause de flexibilité doit être utilisée au moment de la ratification et ne peut être invoquée ultérieurement. En vertu de l'article 5, paragraphe 4 *b*), un Membre peut étendre, à tout moment, le champ d'application de la convention par une déclaration adressée au Directeur général du Bureau international du Travail.

Néanmoins, l'article 5, paragraphe 3, indique que sept secteurs d'activité doivent obligatoirement être couverts par la convention: les industries extractives, les industries manufacturières, le bâtiment et les travaux publics, l'électricité, le gaz et l'eau, les services sanitaires, les transports, entrepôts et communications, et les plantations et autres entreprises agricoles exploitées principalement à des fins commerciales, à l'exclusion des entreprises familiales ou de petites dimensions produisant pour le marché local et n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés.

Il convient de distinguer l'article 5 de l'article 4 précédemment examiné. Alors que l'article 5 permet l'exclusion d'un secteur économique tout entier, l'article 4 permet des dérogations pour des catégories limitées d'emploi ou de travail, et ainsi permet une dérogation à une profession.

Travail effectué par des adolescents dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation professionnelle

L'article 6 de la convention n° 138 traite de deux aspects. D'une part, il dispose que la convention ne s'applique pas «au travail effectué par des enfants ou des adolescents dans des établissements d'enseignement général, dans des écoles professionnelles ou techniques ou dans d'autres institutions de formation professionnelle [...]»⁴². D'autre part, il prévoit également que la convention ne s'applique pas «[...] au travail effectué par des personnes d'au moins quatorze ans dans des entreprises, lorsque ce travail est accompli conformément aux conditions prescrites par l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, et qu'il fait partie intégrante:

⁴⁰ Article 5, paragraphe 2.

⁴¹ Article 5, paragraphe 4 *a*).

⁴² Les conventions précédentes à la convention n° 138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail traitent d'un seul aspect de cette question, à savoir le travail effectué dans les institutions de formation professionnelle. Les conventions n°s 5, 7, 10, 15, 58, 59 et 112 excluent de leur champ d'application le travail exécuté par des enfants dans des écoles techniques ou des bateaux-écoles, lorsque ce travail est approuvé et contrôlé par les autorités compétentes. Pour leur part, la convention n° 33 et la convention n° 60 contiennent des dispositions plus détaillées sur la formation professionnelle en vue de l'emploi ou du travail dans des activités non industrielles et, sous certaines conditions, elles ne s'appliquent pas au travail dans les écoles techniques.

-
- a) soit d'un enseignement ou d'une formation professionnelle dont la responsabilité incombe au premier chef à une école ou à un institution de formation professionnelle;
 - b) soit d'un programme de formation professionnelle approuvé par l'autorité compétente et exécuté principalement ou entièrement dans une entreprise;
 - c) soit d'un programme d'orientation destiné à faciliter le choix d'une profession ou d'un type de formation professionnelle.»

Cette dernière disposition vise, sans employer le terme, l'apprentissage. Aux termes du paragraphe 12 (2) de la recommandation n° 146, des mesures devraient être prises pour garantir et contrôler les conditions dans lesquelles l'orientation et la formation professionnelles sont dispensées aux enfants et aux adolescents et pour établir des règles concernant la protection et le développement de ces enfants et adolescents.

Spectacles artistiques

L'article 8 de la convention n° 138 autorise la participation des enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail à des activités telles que des spectacles artistiques. Contrairement à certaines conventions précédentes⁴³, la convention est moins restrictive dans ses conditions d'autorisation. Elle exige que:

- 1) les autorisations doivent être accordées dans des cas individuels;
- 2) après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés; et
- 3) les autorisations devront limiter la durée en heures de l'emploi ou du travail autorisés et en prescrire les conditions.

La législation nationale ne saurait prévoir d'exemptions générales. Ainsi, la convention permet un contrôle strict des circonstances et des conditions de la participation des adolescents à des spectacles artistiques⁴⁴. Il est à mentionner que la convention ne prévoit pas d'âge minimum pour la participation des enfants à ce genre d'activité.

Conditions de travail des enfants

La convention n° 138 ne contient que très peu de dispositions portant sur les conditions de travail des adolescents. Lorsqu'elle les mentionne, c'est dans un contexte déterminé. Ainsi, l'article 7, paragraphe 3, dispose que des mesures doivent être prises par l'autorité compétente pour établir la durée, en heures, et les conditions de travail pour les travaux légers, y compris pour les personnes âgées au moins de 15 ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire. L'article 8, paragraphe 2, prévoit que les autorisations accordées pour participer à des activités telles que des spectacles artistiques «[...] devront limiter la durée en heures de l'emploi ou du travail autorisés et en prescrire les conditions». Ces dispositions ont été traitées sous les thèmes correspondants.

Outre ces dispositions, la convention ne contient pas de normes expresses sur les conditions qui doivent s'appliquer aux adolescents et aux enfants exerçant une activité

⁴³ Les conventions nos 33 et 60 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi dans les travaux non industriels contiennent des dispositions beaucoup plus détaillées et restrictives que la convention n° 138. A titre d'exemple, voir l'article 4.

⁴⁴ Rapport IV(2), 1973, *op. cit.*, p. 23.

professionnelle autrement que dans ces circonstances spéciales. Toutefois, il y a lieu de souligner que la plupart des normes internationales du travail s'appliquent sans distinction fondée sur l'âge. Par conséquent, elles s'appliquent aux enfants qui travaillent au même titre que des adultes, quel que soit leur sexe⁴⁵.

En revanche, la recommandation n° 146 considère ces questions à ses paragraphes 12 et 13. Le paragraphe 12 prévoit que les conditions d'emploi ou de travail des enfants et des adolescents âgés de moins de 18 ans devraient être spécifiées et contrôlées. Il en est ainsi des conditions dans lesquelles l'orientation et la formation professionnelles sont dispensées aux enfants et aux adolescents. En outre, le paragraphe 13 de la recommandation dresse une liste des points relatifs aux conditions d'emploi devant faire l'objet d'une attention particulière:

- attribution d'une rémunération équitable et protection du salaire, compte tenu du principe «à travail égal, salaire égal»;
- limitation stricte de la durée quotidienne et hebdomadaire du travail et interdiction des heures supplémentaires, afin de réserver un temps suffisant à l'éducation et à la formation — y compris le temps nécessaire pour les travaux scolaires à domicile —, au repos pendant la journée et aux activités de loisirs;
- garantie, sans aucune possibilité d'exception, sauf en cas d'urgence, d'un repos nocturne d'au moins douze heures consécutives⁴⁶;
- octroi d'un congé annuel d'au moins quatre semaines et, dans tous les cas, d'une durée aussi longue que celle du congé accordé aux adultes;
- protection par les régimes de sécurité sociale, quelles que soient les conditions d'emploi ou de travail;
- application de normes de santé et de sécurité satisfaisantes, y compris la formation à assurer en la matière et le contrôle.

Application des normes

La ratification d'une convention par un Etat Membre exprime notamment sa volonté politique d'agir et entraîne des obligations pour celui-ci. Il en découle notamment une obligation de fond, c'est-à-dire que l'Etat doit pleinement appliquer en droit et en pratique la convention⁴⁷. La convention n° 138 ne fait pas exception.

Mesures nécessaires et sanctions appropriées

En vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 138, l'autorité compétente doit prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des sanctions appropriées, en vue d'assurer l'application effective des dispositions de la convention. Les mesures nécessaires peuvent prendre plusieurs formes. A titre d'exemple, on mentionnera l'adoption d'une

⁴⁵ Picard, *op. cit.*, p. 7

⁴⁶ Ce point tient compte des dispositions des conventions ayant trait au travail de nuit des enfants.

⁴⁷ L'obligation d'appliquer les conventions ratifiées est inscrite à l'article 19, paragr. 5 d), de la Constitution. L'obligation de forme est inscrite à l'article 22 de la Constitution de l'OIT et dispose qu'un Membre doit fournir des rapports sur l'application des conventions ratifiées.

législation nationale relative au travail des enfants ou encore l'élaboration d'une politique nationale⁴⁸. Le renforcement des services d'inspection du travail est également essentiel pour la mise en œuvre de la convention. Comme l'indique le paragraphe 14 de la recommandation n° 146, ce renforcement est entre autres possible en formant spécialement des inspecteurs et des contrôleurs à déceler les abus en matière de travail des enfants et des adolescents. Il est utile de mentionner que le paragraphe 14 de la recommandation souligne également le rôle important que jouent les services d'inspection dans l'application de la législation nationale concernant le travail des enfants⁴⁹. Les programmes visant à informer et à sensibiliser les personnes qui sont régulièrement en contact avec des enfants, de même que la population civile en général, sur les tenants et aboutissants du travail des enfants permettent également de donner effet à la convention. A titre d'exemple, on mentionnera les parents et les enfants eux-mêmes, les employeurs, les organisations d'employeurs et les enseignants.

L'adoption d'une législation nationale est essentielle car elle crée un cadre dans lequel la société définit ses responsabilités à l'égard des jeunes. Cependant, la meilleure des législations n'a de véritable valeur que lorsqu'elle est appliquée. A cet effet, la convention dispose également que des sanctions doivent être adoptées. Elle ne précise toutefois pas les types de sanctions et se limite à signaler qu'elles doivent être «appropriées» et viser «l'application effective» des dispositions de la convention. Il peut s'agir d'amendes ou de peines d'emprisonnement. En matière d'application du droit du travail, on peut dire que les sanctions revêtent un caractère nécessaire mais non suffisant. Bien qu'indispensables elles ne suffisent pas en elles-mêmes à assurer l'application de la législation.

Détermination des personnes tenues de respecter la convention

L'article 9, paragraphe 2, de la convention n° 138 dispose que les personnes tenues de respecter les dispositions donnant effet à la convention doivent être déterminées par la législation nationale ou l'autorité compétente. Il convient de préciser que «les personnes tenues de respecter les dispositions» ne sont pas les organismes gouvernementaux qui appliquent les dispositions de la convention mais les personnes auxquelles ces normes doivent être imposées⁵⁰. Ces personnes peuvent notamment être les employeurs, les parents ou d'autres personnes visées par une législation donnée.

Tenue de registres

Conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la convention n° 138, l'employeur doit tenir et conserver à disposition des registres ou autres documents. Ces registres ou

⁴⁸ En ce qui concerne la politique nationale, voir sous: Objectif des instruments de 1973: abolition effective du travail des enfants et élévation progressive de l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail.

⁴⁹ Plusieurs instruments de l'OIT traitent de ce sujet. Voir convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 [Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947]; recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; convention (n° 129) et recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. En vertu de ces instruments, le système d'inspection du travail a notamment pour fonction «d'assurer l'application des dispositions légales relatives [...] à l'emploi des enfants et des adolescents et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions». Voir article 3, paragraphe 1 a), de la convention n° 81 et article 6, paragraphe 1 a), de la convention n° 129.

⁵⁰ *Etude d'ensemble de 1981, op. cit.,* paragr. 328.

documents doivent indiquer le nom et l'âge ou la date de naissance des personnes âgées de moins de 18 ans occupées par lui ou travaillant pour lui. Pour sa part, le paragraphe 16 a) et b) de la recommandation n° 146 indique les mesures qui devraient être prises pour faciliter la vérification de l'âge des personnes intéressées. Ainsi, la recommandation suggère l'établissement de systèmes efficaces d'enregistrement des naissances et la tenue de registres qui incluent non seulement des informations sur les enfants et adolescents occupés par les employeurs, mais aussi sur ceux auxquels une orientation ou une formation professionnelles sont dispensées.

En ce qui concerne la forme des registres qui est exigée, les termes de la convention laissent toute latitude aux Membres pour fixer les modalités de sa mise en œuvre⁵¹.

Application de la convention n° 138 et de la recommandation n° 146

L'élimination du travail des enfants est d'abord et avant tout une responsabilité nationale. A l'évidence, la collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, avec les ONG et avec les collectivités locales ou autres associations est essentielle à une stratégie d'action contre l'exploitation économique des enfants. Toutefois, sans engagement des gouvernements, sans volonté politique, il est difficile de combattre ce fléau. A cet effet, tant la Constitution de l'OIT que les dispositions des diverses conventions laissent une grande latitude aux Etats Membres dans l'exécution de ces conventions. Outre cette obligation de fond, il existe aussi une obligation de forme, inscrite à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, en vertu de laquelle les Etats Membres doivent fournir des rapports sur l'application des conventions ratifiées. Sur la base de ces rapports, la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations tente d'établir un dialogue constructif avec les Etats Membres afin qu'ils puissent appliquer pleinement la convention.

Politique nationale

Dans son observation générale de 1996, la commission d'experts a rappelé l'engagement des Etats Membres ratifiant la convention n° 138 de poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et d'élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Depuis, un certain nombre d'Etats Membres ont adopté une politique nationale.

Etablissement d'un âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail

La quasi-totalité des pays ont adopté une législation visant à interdire l'emploi des enfants n'ayant pas atteint un certain âge. Toutefois, bon nombre de pays fixent l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail pour certains secteurs d'activité économique. Par conséquent, l'une des questions les plus souvent soulevées par la commission d'experts concerne le champ d'application de ces législations. A plusieurs reprises, la commission a rappelé aux gouvernements que la convention s'applique à tous les secteurs d'activité économique et qu'elle couvre toutes les formes d'emploi ou de travail, qu'il existe ou non un contrat de travail et que ce travail soit rémunéré ou non. En outre, la commission a souligné que le travail pour compte propre est couvert par la convention.

⁵¹ *Ibid.*, paragr. 332.

Il ressort de l'étude des législations nationales que certains Etats Membres ont relevé l'âge minimum initialement déclaré lors de la ratification de la convention. A certaines occasions, la commission a donc attiré l'attention des gouvernements sur la possibilité qu'offre la convention de relever l'âge minimum et sur le fait qu'une déclaration dans ce sens peut être adressée au Directeur général du BIT. En revanche, certains Etats Membres abaissent par voie législative l'âge minimum déclaré lors de la ratification. La commission d'experts a donc fait observer aux gouvernements que, une fois que l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail a été fixé et indiqué dans la déclaration annexée à l'instrument de ratification, il ne peut plus être abaissé.

Travaux dangereux

La grande majorité des pays ont adopté des législations interdisant le travail dangereux des enfants. Toutefois, certains n'ont pas fixé l'âge d'admission à ces travaux ou l'ont fixé à un âge inférieur à celui autorisé par la convention, à savoir 18 ans. Ainsi, la commission d'experts, à plusieurs reprises, a demandé aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour fixer l'âge d'admission aux travaux dangereux à 18 ans et, lorsque cet âge a été fixé, de faire en sorte que les enfants de moins de 18 ans ne soient pas employés à de telles activités.

Lorsque des enfants d'au moins 16 ans sont autorisés à effectuer des travaux dangereux, la commission a rappelé que la convention ne le permet que dans les conditions strictes prévues par la convention. Une autre difficulté d'application de la convention a trait à la détermination par voie législative des types d'emploi ou de travail considérés comme dangereux. Certaines législations énumèrent en détail les travaux dangereux. D'autres les définissent selon les termes généraux de la convention. La commission d'experts a rappelé aux Membres qu'il est indispensable de déterminer à l'échelle nationale, la nature des travaux et les types d'emploi ou de travail interdits aux enfants de moins de 18 ans.

La convention prévoit que les travaux dangereux doivent être définis après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. A maintes reprises, la commission d'experts a souligné cette disposition essentielle.

Travaux légers

La commission a souvent traité la question des travaux légers conjointement avec celle de la fixation de l'âge minimum général d'admission à l'emploi. En effet, dans plusieurs pays, la législation permet aux enfants âgés de moins de 15 ans de travailler, sans avoir déterminé toutefois les types de travaux qui peuvent être exécutés. Par conséquent, la commission a rappelé aux pays concernés que l'admission aux travaux légers n'est possible que dans les conditions prévues à l'article 7 de la convention et pour des enfants âgés de 13 à 15 ans⁵². La commission d'experts, à plusieurs reprises, a également souligné que l'autorité compétente doit déterminer les activités dans lesquelles l'emploi ou le travail peut être autorisé, ainsi que la durée en heures et les conditions de travail.

Spectacles artistiques

Certains Membres ont adopté des dispositions concernant les spectacles artistiques. Toutefois, les conditions d'application de l'article 8 ne sont pas toujours remplies. Ainsi, la commission, dans certains cas, a rappelé qu'une dérogation à l'article 2 concernant

⁵² Sauf si l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail a été fixé à 14 ans. Dans ce cas, la tranche d'âge pour les travaux légers est 12-14 ans comme le permet l'article 2, paragraphe. 4.

l'interdiction de travailler avant d'avoir atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, pour des fins de participation à des manifestations artistiques, n'étaient autorisées que lorsque l'autorité compétente délivre une autorisation individuelle précisant les conditions d'emploi ou de travail. En outre, la commission a souligné qu'il était obligatoire de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Inspection du travail et travail des enfants

En 2000, la commission a formulé une observation générale concernant la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947. L'observation traitait directement de l'inspection du travail et du travail des enfants. A cet effet, la commission a noté que les rapports des gouvernements ainsi que les rapports annuels sur les activités de l'inspection du travail communiqués au BIT contenaient des informations de plus en plus nombreuses et précises sur les questions couvertes par la convention, y compris celles relatives à la protection des droits fondamentaux des travailleurs. La commission a également constaté que la coopération entre les services d'inspection et les divers organes et institutions intéressés, ainsi que la collaboration des organisations d'employeurs et de travailleurs ont permis, dans un grand nombre de pays, la mise en place de systèmes efficaces de communication d'informations dans de nombreux domaines liés à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. La commission a toutefois regretté que des informations étaient trop rarement fournies par les gouvernements dans leurs rapports ou par l'autorité centrale dans les rapports annuels d'inspection sur les activités de contrôle et de conseil des services d'inspection en matière de travail des enfants. La commission a donc demandé aux gouvernements de prendre les mesures appropriées pour que le contrôle de l'application des dispositions légales relatives au travail des enfants constitue l'une des priorités d'action des services d'inspection du travail et de fournir régulièrement des informations, en particulier dans leurs rapports annuels au titre de l'article 22 de la Constitution.

1.2. Interdiction et élimination des pires formes de travail des enfants: la convention n° 182 et la recommandation n° 190

Comme on l'a précédemment mentionné, depuis le début des années quatre-vingt-dix la communauté internationale s'intéresse de plus en plus à la question des droits de l'enfant. Toutefois, malgré les efforts déployés, le travail des enfants est un problème de plus en plus grave dans nombre de pays. Ainsi, à la suite des discussions relatives au travail des enfants qui ont eu lieu entre 1995 et 1996⁵³, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1998 en vue de l'adoption de nouveaux instruments⁵⁴. Ces discussions ont permis de constater certaines lacunes des instruments existants. La nécessité de lancer une nouvelle action concertée pour lutter contre le travail des enfants a donc fait l'objet d'un ample consensus. La raison d'être des nouveaux instruments est de remédier aux insuffisances et de répondre à une volonté d'action de la part des mandants⁵⁵. L'objectif est d'enrichir les

⁵³ Des discussions ont eu lieu tant à la Commission de l'emploi et de la politique sociale qu'au Conseil d'administration. Voir les documents GB.264/ESP/1, GB.264/10 et GB.264/2.

⁵⁴ Voir les documents GB.265/2 et GB.265/205. Des discussions ont également eu lieu lors de la Réunion tripartite informelle au niveau ministériel et lors de la CIT de juin 1996.

⁵⁵ Picard, L.: «Pourquoi de nouveaux instruments internationaux sur le travail des enfants?», *Protection de l'enfant dans le monde du travail* (Genève, BIT), 1997, p. 10.

normes de l'OIT d'un instrument contraignant axé sur l'élimination des pires formes de travail des enfants.

A la suite des discussions au sein de la Commission du travail des enfants qui ont eu lieu lors des Conférences internationales du Travail de 1998 et 1999, la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants et la recommandation n° 190 qui l'accompagne ont été adoptées le 17 juin 1999 à l'unanimité.

Objectif des instruments de 1999

Depuis sa création, l'OIT prône l'abolition du travail des enfants et indique que les enfants en dessous d'un certain âge ne devraient pas exercer une activité économique. La convention n° 182 s'appuie sur la convention n° 138, laquelle est l'une des conventions fondamentales de l'OIT et l'instrument clé pour l'élaboration d'une stratégie cohérente de lutte contre le travail des enfants au niveau national⁵⁶. Le préambule de la convention n° 182 indique notamment qu'il est nécessaire d'adopter de nouveaux instruments visant l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants en tant que priorité majeure de l'action nationale et internationale [...] pour compléter la convention et la recommandation concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, 1973 [...].

La convention n° 182 pose comme principe que certaines formes de travail des enfants ne peuvent être tolérées et, par conséquent, ne sauraient faire l'objet d'une élimination progressive⁵⁷. Ainsi, en vertu de l'article 1 de la convention n° 182, «[t]out Membre qui ratifie la convention doit prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants et ce, de toute urgence». En ce qui concerne le terme «immédiat», le Bureau a souligné qu'il désigne ce qui a lieu tout de suite ou qui suit sans délai. Par conséquent, œuvrer immédiatement suppose d'adopter des mesures sans attendre que des progrès aient été accomplis en vue d'objectifs à plus long terme⁵⁸.

Selon les termes de cette disposition, les mesures prises doivent assurer non seulement l'interdiction mais aussi l'élimination des pires formes de travail des enfants. Ainsi, pour assurer l'élimination effective du travail des enfants, tant une action immédiate que des mesures à prendre dans un délai déterminé semblent nécessaires⁵⁹. A ce stade, l'article 1 doit se lire conjointement avec l'article 7, paragraphe 2, de la convention n° 182.

⁵⁶ BIT: *Le travail des enfants*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, Genève, rapport IV(2A), commentaires du Bureau, p. 20 (ci-après *Rapport IV(2A), 1999*).

⁵⁷ *Rapport IV(2A), 1999*, p. 37. Toutefois, l'expérience du BIT montre que toutes les formes de travail ne sont pas nécessairement nuisibles pour les enfants. Certaines activités, lorsqu'elles sont réglementées de façon appropriée, peuvent même avoir des effets bénéfiques pour les enfants eux-mêmes et pour la société, en particulier lorsqu'elles facilitent la transmission d'un savoir-faire professionnel d'une génération à l'autre. C'est la raison d'être d'un certain nombre de dispositions de la convention n° 138 qui autorise le travail des enfants en dessous de l'âge minimum fixé. Cependant, d'autres formes de travail des enfants relèvent de l'exploitation économique et portent atteinte à la dignité, à la moralité, à la sécurité, à la santé ou à l'éducation des enfants.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

Définition d'«enfant»

En vertu de l'article 2 de la convention n° 182, «[...] le terme «enfant» s'applique à l'ensemble des personnes de moins de 18 ans». Cette définition est donnée aux fins de la convention. La convention ne donne donc pas une définition générale du terme «enfant». Elle vise l'ensemble des personnes de moins de 18 ans, ce qui inclut les enfants, les jeunes gens et les adolescents. L'âge de 18 ans correspond à la limite d'âge supérieure qui est énoncée dans la convention n° 138 pour les travaux qui peuvent mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité des enfants et des adolescents, ainsi qu'à la définition générale d'enfant qui figure à l'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Elle n'a donc pas d'incidence sur les limites d'âges inférieures d'admission à l'emploi ou au travail qui sont autorisées par la convention n° 138⁶⁰.

Pires formes de travail des enfants

Comme on l'a déjà indiqué, la convention n° 182 met l'accent sur les pires formes de travail des enfants et oblige les Etats Membres qui la ratifient à prendre des mesures prioritaires sous la forme d'une action immédiate. Elle se fonde en partie sur la convention n° 138 et, dans une moindre mesure, sur la convention n° 29⁶¹. La convention n° 182 énumère en détail les types de travail qui sont interdits aux enfants âgés de moins de 18 ans. Par conséquent, la définition des «pires formes de travail des enfants» est fondamentale pour comprendre la portée des nouveaux instruments.

Comme on le verra, les pires formes de travail des enfants sont, notamment, toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, la prostitution ou la production de matériel ou de spectacles pornographiques et les activités illicites. Il est important de mentionner que si le BIT s'intéresse à ces agissements, «c'est parce qu'ils ne sont pas seulement des crimes, mais qu'ils sont aussi une forme d'exploitation économique qui [...] n'a rien à voir avec la notion classique du travail car elle s'apparente au travail forcé et à l'esclavage»⁶².

Toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues

En vertu de l'article 3 *a*) de la convention n° 182, «[...] l'expression les pires formes de travail des enfants comprend» notamment «toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire».

Etant donné que la convention n° 182 ne prévoit aucune définition de travail forcé, la définition contenue à l'article 2 de la convention n° 29 reste valable aux fins de la convention n° 182⁶³. En ce qui concerne la servitude pour dettes et le servage, il faut s'en

⁶⁰ *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 42.

⁶¹ En effet, les formes d'esclavage ou pratiques analogues mentionnées à l'article 3 *a*) de la convention n° 182 sont visées par la convention n° 29. L'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins notamment de prostitution mentionné à l'article 3 *b*) de la convention n° 182 sont considérés, par la commission d'experts, comme des formes de travail forcé au regard de la convention n° 29.

⁶² BIT: *Le travail des enfants: L'intolérable en point de mire*. Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, rapport VI(1), p. 56 (ci-après *Rapport VI(1), 1998*).

⁶³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, Genève, rapport de la Commission du travail des enfants, paragr. 136, p. 19/36 (ci-après *Compte rendu des travaux*, 1999). Pour la définition du travail forcé, voir le chapitre sur le travail forcé.

remettre aux instruments des Nations Unies ⁶⁴ pour une définition car la convention n° 29 n'en contient pas. L'expression «la vente et traite des enfants» ne vise pas certaines situations qui n'ont rien à voir avec les pires formes de travail des enfants, par exemple l'adoption ⁶⁵.

En réponse à un membre gouvernemental qui s'interrogeait sur les implications de cette disposition, «notamment pour les Etats Membres qui autorisent le service militaire obligatoire à l'âge de 17 ans», le Conseiller juridique a indiqué que «[l']amendement présenté pour l'article 3 a) [... avait] pour objet d'étendre les dispositions de cet article au recrutement forcé ou obligatoire d'enfants en vue de leur utilisation dans un conflit armé» ⁶⁶.

Prostitution ou production de matériel ou de spectacles pornographiques

En vertu de l'article 3 b) de la convention n° 182, «[...] l'expression les pires formes de travail des enfants comprend» également «l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques». Il est à noter que l'article 3 b) de la convention n° 182 ne donne pas de définition car il existe des instruments internationaux pertinents ⁶⁷. A cet effet, le Bureau a souligné «qu'en l'absence de définition reconnue sur le plan international, ce sont les définitions nationales qui s'appliquent» ⁶⁸.

⁶⁴ Les instruments suivants peuvent notamment être mentionnés: Arrangement international pour la répression de la traite des blanches, 1904; Convention internationale du 30 septembre pour la répression de la traite des femmes et des enfants, 1921; Convention relative à l'esclavage, 1926; Protocole amendant la Convention relative à l'esclavage, 1926; Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, 1956.

⁶⁵ Confirmé par le Bureau à la demande du gouvernement du Canada. A ce sujet, voir *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 64. Au sujet de la vente et de la traite des enfants, il est à noter que le 15 novembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

⁶⁶ BIT: *Compte rendu des travaux, 1999*, pp. 19/37 et 19/38, paragr. 141 et 143. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 25 mai 2000, sans qu'il soit soumis au vote, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés. Au 26 juin 2001, quatre Etats parties avaient ratifié le protocole.

⁶⁷ L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, sans vote, le 25 mai 2000 le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Au 26 juin 2001, trois Etats parties ont ratifié le protocole. La Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, 1949, peut également être prise en considération. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté en 1998 par la Conférence des Nations Unies a apporté une protection supplémentaire aux enfants impliqués dans les conflits armés.

⁶⁸ BIT: *Le travail des enfants*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, rapport VI(2), p. 57 (ci-après *Rapport VI(2), 1998*). A ce propos, il convient de mentionner que l'article 2 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, prévoit qu'aux fins du protocole: a) on entend par vente d'enfants tout acte ou toute transaction faisant intervenir le transfert d'un enfant de toute personne ou de tout groupe de personnes à une autre personne ou un

Enfin, il convient de rappeler que le recrutement ou l'offre d'un enfant, qui peuvent se faire au moyen de l'Internet, sont visés par cette disposition de la convention. Les moyens de diffusion ou de consommation de matériels mettant en scène des enfants ne sont pas expressément mentionnés, de sorte que c'est au législateur national de le faire. Cependant, l'existence de matériel pornographique sur Internet constituerait la preuve d'une violation de l'interdiction d'utiliser des enfants pour produire ledit matériel ⁶⁹.

Activités illicites

Aux fins de l'article 3 *c*) de la convention n° 182, «[...] l'expression les pires formes de travail des enfants comprend» entre autres «l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites». L'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant pour la production et le trafic de stupéfiants sont des exemples, parmi d'autres, d'activités illicites. La convention n° 182 ne donne pas de définition des drogues auxquelles la disposition fait référence. Toutefois, l'alinéa *c*) renvoie aux «conventions internationales pertinentes» ⁷⁰. Cette disposition rappelle l'article 33 de la Convention relative aux droits de l'enfant ⁷¹.

Travaux dangereux

Aux termes de l'article 3 *d*) de la convention n° 182, «les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant» sont également considérés comme les «pires formes de travail des enfants». Les types de travail visés à l'alinéa *d*) sont ceux considérés comme particulièrement dangereux et doivent par conséquent être interdits et éliminés dans tous les secteurs, conformément à l'objectif de la convention qui est d'interdire les types de travail qui sont intolérables dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement ⁷².

Le paragraphe 3 de la recommandation n° 190 établit une liste d'activités ou de travaux qui devrait être prise en considération au moment où les types de travaux dangereux sont déterminés. Cette liste comprend:

autre groupe contre rémunération ou tout autre avantage; *b*) on entend par prostitution des enfants le fait d'utiliser un enfant aux fins d'activités sexuelles contre rémunération ou toute autre forme d'avantage; *c*) on entend par pornographie mettant en scène des enfants toute représentation, par quelque moyen que ce soit, d'un enfant s'adonnant à des activités sexuelles explicites, réelles ou simulées, ou toute représentation des organes sexuels d'un enfant, à des fins principalement sexuelles.

⁶⁹ *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, pp. 65 et 66.

⁷⁰ Le Bureau considère que ces conventions sont les suivantes: Convention unique sur les stupéfiants, 1961; Convention sur les substances psychotropes, 1971; Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants, 1972; Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988. A ce sujet voir: *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 67.

⁷¹ L'article 33 énonce ce qui suit: «Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances.»

⁷² *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 69.

-
- les travaux qui exposent les enfants à des sévices physiques, psychologiques ou sexuels;
 - les travaux qui s'effectuent sous terre, sous l'eau, à des hauteurs dangereuses ou dans des espaces confinés;
 - les travaux qui s'effectuent avec des machines, du matériel ou des outils dangereux, ou qui impliquent de manipuler ou porter de lourdes charges;
 - les travaux qui s'effectuent dans un milieu malsain pouvant, par exemple, exposer des enfants à des substances, des agents ou des procédés dangereux, ou à des conditions de température, de bruit ou de vibrations préjudiciables à leur santé;
 - les travaux qui s'effectuent dans des conditions particulièrement difficiles, par exemple pendant de longues heures, ou la nuit, ou pour lesquels l'enfant est retenu de manière injustifiée dans les locaux de l'employeur.

Au-delà de cette liste énoncée, il faut souligner que l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 182 prévoit que, lors de la détermination des travaux dangereux visés à l'article 3 d), il faut tenir compte des «[...] normes internationales pertinentes [...]». Cette référence n'oblige pas les gouvernements à se conformer aux dispositions d'instruments qu'ils n'auraient pas ratifiés⁷³ ou qui ne sont pas ratifiables eu égard à leur nature⁷⁴. Il s'agit des normes pouvant aider à définir ce qui est susceptible de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant. L'obligation en la matière est une obligation de procédure: examiner de bonne foi si les travaux visés par ces instruments doivent ou non être considérés, dans un pays pour lequel la convention s'applique, comme les «pires formes de travail des enfants» au sens de l'article 3 d) de la convention. Les types de travail à déterminer peuvent être des activités ou des professions⁷⁵.

En l'absence de définition précise de travaux dangereux, comme il est indiqué dans les instruments relatifs à l'âge minimum, il appartient aux législations nationales de déterminer les travaux dangereux en s'inspirant des exemples donnés par ces instruments et par les normes internationales en la matière. A l'instar de la convention n° 138, la convention n° 182 dans son article 4, paragraphe 2, ajoute l'obligation de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, pour déterminer les types de travail visés à l'article 3 d). Toutefois, l'article 4, paragraphe 2, de la convention n° 182 est plus détaillé que la convention n° 138 car il exige des autorités compétentes de localiser les types de travail dangereux déterminés.

Il convient de relever les différences d'énoncé des deux instruments. L'article 3 de la convention n° 138 fait référence à «*tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents*», tandis que l'article 3 d) de la convention n° 182 fait référence aux «*travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant*». La principale différence est que la rédaction de la convention n° 138 couvre un plus grand nombre de situations que la convention n° 182. On peut logiquement en déduire que les types de travail dangereux au regard de la convention n° 182 seront moins nombreux que

⁷³ Conventions internationales du travail ou conventions des Nations Unies.

⁷⁴ Recommandations internationales du travail. A ce sujet, voir *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 83.

⁷⁵ *Rapport IV(2A), 1999, op. cit.*, p. 71.

ceux visés par la convention n° 138. La liste visée à l'article 4 de la convention n° 182 ne contiendra que les «pires formes» de travaux dangereux et, en tout état de cause, ceux qui sont susceptibles de «nuire», et non seulement de «compromettre», la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant.

Mise en œuvre effective des normes

En vertu de l'article 5 de la convention n° 182, tout Etat Membre qui ratifie la convention doit établir ou désigner des mécanismes appropriés pour surveiller l'application des dispositions. La détermination de ces mécanismes doit se faire après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs.

En ce qui concerne les termes «mécanismes appropriés», le Conseiller juridique du BIT a indiqué que «les projets d'instruments ne précisent pas la nature des mécanismes évoqués, mais prévoient simplement l'établissement ou la désignation à l'échelle nationale de mécanismes appropriés»⁷⁶. A propos du terme «surveiller», le Bureau a rappelé qu'il fait référence «au contrôle de la mise en œuvre des dispositions de la convention et que l'organisme chargé de cette surveillance pourrait comprendre des représentants de la société civile». Les commissions mises en place conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ou les commissions nationales ou organismes consultatifs sur le travail des enfants ont été mentionnés à titre d'exemple par certains pays. «Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies propose un mécanisme multidisciplinaire⁷⁷.»

Le paragraphe 8 de la recommandation n° 190 indique que les Membres devraient établir ou désigner des mécanismes nationaux appropriés pour surveiller l'application des dispositions nationales visant l'interdiction des pires formes de travail des enfants. Il indique également que cette désignation devrait se faire après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Aux termes de l'article 6 de la convention n° 182, les gouvernements doivent «élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action en vue d'éliminer en priorité les pires formes de travail des enfants». En outre, «ces programmes d'action doivent être élaborés et mis en œuvre en consultation avec les institutions publiques compétentes et les organisations d'employeurs et de travailleurs, le cas échéant en prenant en considération les vues d'autres groupes intéressés».

En ce qui concerne les termes «autres groupes intéressés», la convention n° 182 et la recommandation n° 190 ne précisent pas leur sens. Toutefois, «il peut s'agir, par exemple, d'organisations de parents, d'associations d'enfants ou d'organisations de défense des enfants». Le paragraphe 2 de l'article 6 tient compte du rôle tripartite des mandants et il leur donne la priorité dans le processus de consultation⁷⁸.

Par ailleurs, le paragraphe 2 de la recommandation prévoit que les programmes d'action mentionnés à l'article 6 de la convention devraient être élaborés et mis en œuvre

⁷⁶ *Compte rendu des travaux, 1999*, pp. 19/48 et 19/49, paragr. 194.

⁷⁷ *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 87.

⁷⁸ *Compte rendu des travaux, 1999*, p. 19/38, paragr. 143. Plusieurs autres conventions, telles que la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, se réfèrent également aux autres groupes intéressés ou personnes compétentes.

de toute urgence. Les institutions publiques compétentes et les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent être consultées, et les vues des enfants directement affectés par les pires formes de travail des enfants, ainsi que les vues de leurs familles et, le cas échéant, celles d'autres groupes intéressés acquis aux objectifs de la convention et de la recommandation, doivent être prises en considération. Des programmes doivent notamment viser à identifier et dénoncer les pires formes de travail des enfants, empêcher que des enfants ne soient engagés dans les pires formes de travail des enfants ou les y soustraire, accorder une attention particulière aux plus jeunes enfants ou aux enfants de sexe féminin, identifier les communautés dans lesquelles les enfants sont particulièrement exposés à des risques, entrer en contact et travailler avec elles et informer, sensibiliser et mobiliser l'opinion publique et les groupes intéressés.

L'article 7, paragraphe 1, de la convention n° 182 dispose que les Etats Membres ratifiant la convention doivent «prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective et le respect des dispositions [...], y compris par l'établissement et l'application de sanctions pénales ou, le cas échéant, d'autres sanctions». L'objectif est de pouvoir imposer des sanctions qui pourraient être, selon le cas, pénales ou d'une autre nature⁷⁹. La convention ne précise pas les types de sanctions. Tout comme on l'a signalé pour la convention n° 138, les mesures nécessaires peuvent prendre plusieurs formes. Les amendes, les peines d'emprisonnement, l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité ou les sanctions civiles, telles les dommages et intérêts, sont des exemples de sanctions qu'un Etat Membre peut prendre.

Le paragraphe 12 de la recommandation n° 190 indique que les Membres devraient prévoir que toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, la prostitution ou la reproduction de matériel ou de spectacles pornographiques et l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites telles que définies à la convention n° 182 constituent des infractions pénales. Pour sa part, le paragraphe 13 de la recommandation suggère que des sanctions, y compris des sanctions pénales, soient appliquées en cas de violation des dispositions nationales visant l'interdiction et l'élimination des travaux dangereux visés par l'article 3 d) de la convention n° 182.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 7 de la convention n° 182, «[t]out Membre doit, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour»:

- empêcher que des enfants ne soient engagés dans les pires formes de travail des enfants;
- prévoir l'aide directe nécessaire et appropriée pour soustraire les enfants des pires formes de travail des enfants et assurer leur réadaptation et leur intégration sociale;
- assurer l'accès à l'éducation de base gratuite et, lorsque cela est possible et approprié, à la formation professionnelle pour tous les enfants qui auront été soustraits des pires formes de travail des enfants;
- identifier les enfants particulièrement exposés à des risques et entrer en contact direct avec eux;
- tenir compte de la situation particulière des filles.

⁷⁹ *Rapport IV(2A), 1999*, commentaires du Bureau, p. 106.

Il est important de préciser le sens de «prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé». Comme on l'a déjà mentionné⁸⁰, œuvrer immédiatement suppose d'adopter des mesures immédiates sans attendre que des progrès aient été accomplis en vue d'objectifs à plus long terme. Toutefois, l'élimination effective semble également réclamer tant une action immédiate que des mesures à prendre dans un délai déterminé. Au nombre des mesures immédiates pourrait figurer, par exemple, l'élimination des situations intolérables. Dès que, par exemple, l'on constate des cas d'enfants en situation de servitude ou dans une maison de tolérance, ou d'enfants occupés dans une mine, il faut intervenir et prendre tout au moins des mesures d'urgence jusqu'à ce qu'une aide et une réadaptation puissent leur être fournies. D'autres mesures pourraient alors être prises, par exemple dans le domaine de la prévention, pour lesquelles il faudrait prévoir un calendrier d'application ainsi qu'un délai déterminé. La prévention, la réadaptation et la réinsertion sociale visées à l'article 7 pourraient donner lieu à une action immédiate et à des mesures à prendre dans un délai déterminé⁸¹.

L'article 8 de la convention prévoit, enfin, que les Etats Membres qui ratifient la convention doivent prendre les mesures appropriées afin de s'entraider pour donner effet aux dispositions de la convention «par une coopération et/ou une assistance internationale renforcée, y compris par des mesures de soutien au développement économique et social, aux programmes d'éradication de la pauvreté et à l'éducation universelle». En ce qui concerne l'obligation de «s'entraider», le Conseiller juridique du BIT, en réponse à une question d'un membre gouvernemental de la Commission de la Conférence, «a mis l'accent sur la référence implicite à la notion de partenariat que l'article contient». Il a souligné «[qu']aucune des propositions soumises ne faisait obligation aux Etats Membres qui ratifieraient la convention de s'engager dans aucune forme de coopération ou d'assistance de quelque niveau que ce soit. Ils seraient néanmoins tenus de prendre des mesures appropriées, qu'il appartiendrait à chacun d'entre eux d'arrêter, en vue de renforcer le partenariat international⁸².» Un membre gouvernemental de la Commission de la Conférence, se référant aux commentaires du Conseiller juridique, a indiqué que le mot «partenariat» utilisé par celui-ci évoquait l'idée d'un «travail en commun» et que l'article 8 encourageait les Etats Membres à œuvrer de concert à la réalisation des objectifs de la convention⁸³.

Les paragraphes 11 et 16 de la recommandation n° 190 offrent des indications sur la manière dont les Etats Membres pourraient coopérer aux efforts internationaux visant à interdire et à éliminer les pires formes de travail des enfants. A cet effet, ils pourraient notamment rassembler et échanger des informations concernant les infractions pénales, y compris celles impliquant des réseaux internationaux, rechercher et poursuivre les personnes impliquées dans la vente et la traite d'enfants ou dans l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants aux fins d'activités illicites, de prostitution ou de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques, et tenir un registre des auteurs de telles infractions. Cette coopération et/ou assistance internationale devraient inclure la mobilisation de ressources pour des programmes nationaux ou internationaux, une assistance mutuelle en matière juridique, une assistance technique et des mesures de soutien au développement économique et social, aux programmes d'éradication de la pauvreté et à l'éducation universelle.

⁸⁰ Voir commentaire de l'article 1 de la convention n° 182.

⁸¹ *Rapport IV(2A), 1999*, p. 37.

⁸² *Compte rendu des travaux*, 1999, pp. 19/56 et 19/57, paragr. 242.

⁸³ *Ibid.*, p. 19/57, paragr. 243.

II. Conditions d'emploi

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946	43	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner: i) la possibilité de ratifier les conventions n°s 77, 78 et 124 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de ces conventions; ii) le besoin de révision totale ou partielle de ces conventions, y compris leur éventuelle consolidation.
Convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946	39	
Convention (n° 124) sur l'examen médical des adolescents (travaux souterrains), 1965	41	
Recommandation (n° 79) sur l'examen médical des enfants et des adolescents, 1946	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à mettre en œuvre les recommandations n°s 79 et 125 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés dans la mise en œuvre de ces recommandations.
Recommandation (n° 125) sur les conditions d'emploi des adolescents (travaux souterrains), 1965	–	
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919	51	Le Conseil d'administration a décidé la révision des conventions n°s 6, 79 et 90 et des recommandations n°s 14 et 80. Ces révisions sont comprises dans la question sur le travail de nuit des enfants et des adolescents qui figure parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Convention (n° 79) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946	20	
Convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948	50	
Recommandation (n° 14) sur le travail de nuit des enfants et des jeunes gens (agriculture), 1921	–	
Recommandation (n° 80) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946	–	
Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Dans le domaine des conditions d'emploi et de travail, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

Certaines conventions de l'OIT disposent, selon le secteur d'activité, qu'avant d'être embauché un enfant doit subir un examen médical afin d'être reconnu apte à exercer un travail et de limiter les risques présentés par le travail qu'il aura à accomplir. Elles fixent un âge maximum auquel il est obligatoire pour un adolescent de subir cet examen et prévoient un examen médical périodique jusqu'à un certain âge.

1. Convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, et convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946

Champ d'application des conventions n^{os} 77 et 78

La convention n° 77 s'applique aux enfants et adolescents occupés ou travaillant dans les entreprises industrielles, publiques ou privées, ou en relation avec leur fonctionnement⁸⁴. Aux fins de la convention, sont notamment considérées comme entreprises industrielles: les mines, carrières et industries extractives de toute nature; les entreprises dans lesquelles des produits sont manufacturés, modifiés, nettoyés, réparés, décorés, achevés, préparés pour la vente, détruits ou démolis ou dans lesquelles les matières subissent une transformation, y compris les entreprises de construction de navires, de production, de transformation et de transmission de l'électricité et de la force motrice en général; les entreprises du bâtiment et du génie civil, y compris les travaux de construction, de réparation, d'entretien, de transformation et de démolition; les entreprises de transport de personnes ou de marchandises par route, voie ferrée, voie d'eau intérieure ou voie aérienne, y compris la manutention des marchandises dans les docks, quais, wharfs, entrepôts ou aéroports.

La convention n° 78 s'applique aux enfants et adolescents occupés en vue d'un salaire ou d'un gain direct ou indirect à des travaux non industriels, c'est-à-dire les travaux autres que ceux reconnus par l'autorité compétente comme étant des travaux industriels, agricoles ou maritimes⁸⁵. La convention n° 78 prévoit la possibilité d'exclure de son champ d'application l'emploi dans les entreprises familiales où sont occupés seulement les parents et leurs enfants ou pupilles pour l'exécution de travaux qui sont reconnus comme n'étant pas dangereux pour la santé des enfants ou adolescents⁸⁶.

Examen médical

Bien qu'elles s'appliquent à des secteurs d'activité différents, les conventions n^{os} 77 et 78 contiennent des dispositions analogues qui obligent les enfants à se soumettre, avant qu'ils ne soient engagés, à un examen médical afin d'être reconnus aptes à exercer un travail.

Examen médical approfondi

Les conventions n^{os} 77 et 78 disposent que les enfants et les adolescents de moins de dix-huit ans ne peuvent être admis à l'emploi dans une entreprise industrielle ou dans des travaux non industriels que s'ils ont été reconnus aptes à l'emploi auquel ils seront occupés à la suite d'un examen médical approfondi⁸⁷. L'examen médical d'aptitude à l'emploi doit être effectué par un médecin qualifié, agréé par l'autorité compétente, et doit être constaté soit par un certificat médical, soit par une annotation portée au permis d'emploi ou au

⁸⁴ Article 1, paragraphe 1, de la convention n° 77.

⁸⁵ Article 1, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 78.

⁸⁶ *Ibid.*, article 1, paragraphe 4.

⁸⁷ Article 2, paragraphe 1, des conventions n^{os} 77 et 78.

livret de travail⁸⁸. Pour les travaux qui présentent des risques élevés pour la santé, l'examen médical d'aptitude à l'emploi doit être exigé jusqu'à l'âge de vingt et un ans au moins⁸⁹.

Les examens médicaux ne doivent entraîner aucuns frais pour l'enfant ou l'adolescent, ou pour ses parents⁹⁰.

Renouvellement de l'examen médical

L'aptitude des enfants et des adolescents à l'emploi qu'ils exercent doit faire l'objet d'un contrôle médical poursuivi jusqu'à l'âge de dix-huit ans⁹¹. L'emploi d'un enfant ou d'un adolescent ne peut être continué que moyennant renouvellement de l'examen médical à des intervalles ne dépassant pas une année⁹². Tout comme on l'a mentionné à l'occasion de l'examen médical d'aptitude à l'emploi, pour les travaux qui présentent des risques élevés pour la santé, des renouvellements périodiques de l'examen médical doivent être exigés jusqu'à l'âge de vingt et un ans au moins⁹³.

En ce qui concerne le renouvellement de l'examen médical, la législation nationale doit soit prévoir les circonstances spéciales dans lesquelles l'examen médical doit être renouvelé en sus de l'examen annuel ou avec une fréquence accrue afin d'assurer l'efficacité du contrôle en relation avec les risques présentés par le travail ainsi qu'avec l'état de santé de l'enfant ou de l'adolescent tel qu'il a été révélé par les examens antérieurs, soit conférer à l'autorité compétente le pouvoir d'exiger des renouvellements exceptionnels de l'examen médical⁹⁴.

Application des instruments examinés

Bien que la convention n° 77 s'applique aux travaux industriels et la convention n° 78 aux travaux non industriels, plusieurs de leurs dispositions sont similaires. On traitera d'abord des commentaires faits par la commission d'experts sur leurs dispositions similaires puis de certains aspects propres à chaque convention.

⁸⁸ *Ibid.*, article 2, paragraphe 2. En vertu du paragraphe 3, le document attestant l'aptitude à l'emploi peut prescrire des conditions déterminées d'emploi et être délivré pour un travail spécifique ou pour un groupe de travaux ou d'occupations qui impliquent des risques similaires pour la santé et qui auront été classés par groupes par l'autorité à laquelle il appartient d'appliquer la législation relative à l'examen médical d'aptitude à l'emploi.

⁸⁹ *Ibid.*, article 4, paragraphe 1. Le paragraphe 2 de l'article 4 des conventions dispose que la législation nationale devra soit déterminer les emplois ou catégories d'emplois pour lesquels l'examen médical d'aptitude à l'emploi sera exigé jusqu'à vingt et un ans au moins, soit conférer à une autorité appropriée le pouvoir de les déterminer.

⁹⁰ *Ibid.*, article 5.

⁹¹ *Ibid.*, article 3, paragraphe 1.

⁹² *Ibid.*, article 3, paragraphe 2.

⁹³ *Ibid.*, article 4, paragraphe 1. En vertu du paragraphe 2 de l'article 4 de la convention n° 78, la législation nationale doit soit déterminer les emplois ou catégories d'emplois pour lesquels l'examen médical d'aptitude à l'emploi et ses renouvellements périodiques sont exigés jusqu'à l'âge vingt et un ans au moins, soit conférer à une autorité appropriée le pouvoir de les déterminer.

⁹⁴ *Ibid.*, article 3, paragraphe 3.

Dispositions similaires des conventions n^{os} 77 et 78

Examen médical d'aptitude à l'emploi pour les enfants et les adolescents de moins de 18 ans

Dans la plupart des cas, la commission d'experts a rappelé aux gouvernements que l'examen médical d'aptitude à l'emploi est obligatoire pour les enfants et les adolescents âgés de moins de 18 ans. De plus, elle a souligné que l'aptitude des enfants et des adolescents doit être déterminée par le biais d'un contrôle médical poursuivi jusqu'à 18 ans.

Elle a également appelé l'attention des gouvernements sur le fait que l'examen médical doit être approfondi et aller au-delà d'un simple certificat de bonne santé.

Examen médical d'aptitude à l'emploi jusqu'à l'âge de 21 ans

La commission d'experts a fréquemment souligné que, pour les travaux représentant des risques élevés pour la santé, l'examen médical d'aptitude à l'emploi et ses renouvellements doivent être effectués jusqu'à l'âge de 21 ans. De plus, elle a rappelé que les emplois ou catégories d'emplois pour lesquels un examen médical d'aptitude à l'emploi sera exigé jusqu'à l'âge de 21 ans doivent être déterminés par la législation nationale.

Gratuité des examens médicaux

Dans certains cas, la commission d'experts a souligné que les examens médicaux exigés par les conventions n^{os} 77 et 78 ne doivent entraîner aucuns frais pour les enfants ou adolescents ou pour leurs parents.

Mesures pour la réorientation ou la réadaptation physique et professionnelle

Dans plusieurs cas, la commission d'experts a rappelé que des mesures appropriées doivent être prises pour la réorientation ou la réadaptation physique et professionnelle des enfants et adolescents chez lesquels l'examen médical a révélé des inaptitudes, anomalies ou déficiences.

Convention n^o 77

Contrairement à la convention n^o 78, la convention n^o 77 ne prévoit pas d'exceptions. Ainsi, dans certains cas, la commission d'experts a rappelé que la convention s'applique à toutes les entreprises industrielles, quel que soit le nombre de travailleurs qu'elles occupent.

Convention n^o 78

Emplois couverts par le champ d'application de la convention

Dans certains cas, la commission a souligné que, outre la possibilité d'exempter de l'application de la convention l'emploi dans des entreprises familiales où sont occupés seulement les parents et leurs enfants ou pupilles pour l'exécution de travaux qui sont reconnus comme n'étant pas dangereux pour la santé des enfants ou adolescents, aucun autre emploi ne peut être exclu, y compris les services domestiques.

Contrôle de l'application du système d'examen médical

Dans la grande majorité des cas, la commission d'experts a rappelé que des mesures d'identification doivent être prises pour contrôler l'application du système d'examen médical d'aptitude aux enfants et adolescents occupés, à leur propre compte ou pour le compte de leurs parents, à un commerce ambulante ou à toute autre occupation exercée sur la voie publique ou dans un lieu public.

2. Convention (n° 124) sur l'examen médical des adolescents (travaux souterrains), 1965

Champ d'application de la convention n° 124

La convention n° 124 couvre l'emploi ou le travail souterrain dans les mines, y compris l'emploi ou le travail dans les carrières⁹⁵. Aux fins de l'application de la convention, le terme mine s'entend de toute entreprise, soit publique, soit privée, dont le but est l'extraction de substances situées en dessous du sol, et qui comporte l'emploi souterrain de personnes⁹⁶.

Examen médical

Tout comme les conventions n°s 77 et 78, la convention n° 124 prévoit également qu'un examen médical approfondi d'aptitude à l'emploi et des examens périodiques ultérieurs, à des intervalles ne dépassant pas douze mois, doivent être effectués, en vue de l'emploi et du travail souterrains dans les mines⁹⁷. Ces examens sont exigés pour les personnes âgées de moins de vingt et un ans. Néanmoins, l'adoption d'autres mesures concernant la surveillance médicale des adolescents âgés de 18 à 21 ans est permise lorsque l'autorité compétente estime, après avis médical, que ces mesures sont au moins équivalentes à celles exigées et lorsque les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été consultées et qu'elles ont donné leur accord⁹⁸. Les examens médicaux doivent être effectués sous la responsabilité et la surveillance d'un médecin qualifié agréé par l'autorité compétente, et être attestés de façon appropriée⁹⁹.

Comme le prévoient les conventions n°s 77 et 78, les examens médicaux ne doivent entraîner de frais ni pour les adolescents ni pour leurs parents ou tuteurs¹⁰⁰.

⁹⁵ Article 1, paragraphe 1 et 2, de la convention n° 124.

⁹⁶ *Ibid.*, article 1, paragraphe 1.

⁹⁷ *Ibid.*, article 2, paragraphe 2.

⁹⁸ *Ibid.*, article 2, paragraphe 2.

⁹⁹ *Ibid.*, article 3, paragraphe 1.

¹⁰⁰ *Ibid.*, article 3, paragraphe 3.

Application des instruments examinés

Examen médical d'aptitude à l'emploi jusqu'à l'âge de 21 ans

A plusieurs occasions, la commission d'experts a attiré l'attention d'un gouvernement sur le fait que la convention n° 124 exige un examen médical approfondi d'aptitude à l'emploi pour les personnes âgées de moins de 21 ans, en vue de leur emploi ou de leur travail souterrain dans les mines.

Examens médicaux

A plusieurs reprises, la commission d'experts a rappelé que les examens médicaux doivent être effectués sous la responsabilité et la surveillance d'un médecin qualifié et être attestés de façon appropriée. Elle a également, dans la grande majorité des cas, attiré l'attention des gouvernements sur le fait qu'une radiographie des poumons doit être exigée lors de l'examen d'embauche et, si cela s'avère nécessaire, lors des réexamens ultérieurs.

Mesures nécessaires à l'application de la convention

Dans la majorité des cas, la commission d'experts a rappelé que des registres doivent être tenus par l'employeur et que ce dernier doit les mettre à la disposition des inspecteurs. Les registres doivent indiquer la naissance dûment attestée, la nature de l'emploi et un certificat attestant l'aptitude à l'emploi. La commission, parfois, a attiré l'attention sur le fait que les registres doivent être mis à la disposition des représentants des travailleurs, lorsque ces derniers les demandent.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

A certaines occasions, la commission d'experts a attiré l'attention des gouvernements sur le fait que la convention exigeait que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient consultées avant la détermination de la politique générale d'application de la convention et l'adoption des règlements destinés à lui donner effet.

Chapitre 6

Politique de l'emploi

E. Sims

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964	92	Convention prioritaire.
Recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 99.
Convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983	73	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 159.
Recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 168.
Convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997	10	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966	–	La révision de la recommandation n° 127 a fait l'objet d'une première discussion. La deuxième discussion aura lieu lors de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement de la recommandation n° 71.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 2) sur le chômage, 1919	52	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 2.
Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948	80	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 88.
Recommandation (n° 83) sur le service de l'emploi, 1948	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 83.
Convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949	32	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 96 à examiner la possibilité de ratifier, s'il y a lieu, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 96.

Convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947	4	Le Conseil d'administration a demandé au Bureau d'engager des consultations avec les Etats parties à la convention n° 82 afin de s'assurer si ses dispositions sont appliquées ou non dans le cadre d'autres conventions dans les territoires non métropolitains concernés. Il a également différé la décision de mise à l'écart de la convention n° 82 en attendant que le Bureau lui communique les informations pertinentes sur les résultats de ces consultations.
Convention (n° 117) sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962	32	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 117.
Recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 136.
Recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 162.

Instruments dépassés (*Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les **Etats Membres** ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.*)

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933	3	Le Conseil d'administration a décidé la mise à l'écart, avec effet immédiat, de la convention n° 34. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier soit la convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, soit la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.
Recommandation (n° 42) sur les bureaux de placement, 1933	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n°s 42, 1, 11, 45, 50, 51 et 72. La question du retrait de ces recommandations est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 1) sur le chômage, 1919	–	
Recommandation (n° 11) sur le chômage (agriculture), 1921	–	
Recommandation (n° 45) sur le chômage (jeunes gens), 1935	–	
Recommandation (n° 50) sur les travaux publics (collaboration internationale), 1937	–	
Recommandation (n° 51) sur les travaux publics (organisation nationale), 1937	–	
Recommandation (n° 72) sur le service de l'emploi, 1944	–	
Recommandation (n° 73) sur les travaux publics (organisation nationale), 1944	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 73. La question du retrait de cette recommandation est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.

Les conventions et recommandations sur l'emploi se rapportent à la politique de l'emploi, à la mise en valeur des ressources humaines, à la formation et aux services de placement. Nombre de ces instruments ont un caractère promotionnel. Les conventions promotionnelles diffèrent des autres en ce qu'elles indiquent des objectifs pour les gouvernements sans préciser les moyens d'y parvenir, hormis une méthodologie et certaines garanties d'ordre général.

I. Contenu des normes sur l'emploi

Politique de l'emploi

La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, contient les dispositions suivantes:

- En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux 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.
- Ladite politique devra tendre à garantir:
 - a) qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail;
 - b) que ce travail sera aussi productif que possible;
 - c) 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, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale.
- Ladite politique devra tenir compte du stade et du niveau du développement économique ainsi que des rapports existant entre les objectifs de l'emploi et les autres objectifs économiques et sociaux, et sera appliquée par des méthodes adaptées aux conditions et aux usages nationaux.
- Tout Membre devra, par des méthodes adaptées aux conditions du pays et dans la mesure où celles-ci le permettent:
 - a) déterminer et revoir régulièrement, dans le cadre d'une politique économique et sociale coordonnée, les mesures à adopter en vue d'atteindre les objectifs énoncés;
 - b) prendre les dispositions qui pourraient être requises pour l'application de ces mesures, y compris, le cas échéant, l'élaboration de programmes.
- Dans l'application de la convention, les représentants des milieux intéressés par les mesures à prendre, et en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs, devront être consultés au sujet des politiques de l'emploi, afin qu'il soit pleinement tenu compte de leur expérience et de leur opinion, qu'ils collaborent entièrement à l'élaboration de ces politiques et qu'ils aident à recueillir des appuis en faveur de ces dernières.

La recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, développe les principes de la convention n° 122:

- Les politiques, plans et programmes mentionnés aux paragraphes 3 et 4 de la recommandation devraient viser à éliminer toute discrimination et à assurer à tous les travailleurs l'égalité de chances et de traitement dans

l'accès à l'emploi, les conditions d'emploi, les salaires et les revenus, ainsi que l'orientation, la formation et la promotion professionnelles.

- Les Membres devraient prendre des mesures pour combattre efficacement l'emploi illégal, c'est-à-dire celui qui ne satisfait pas aux exigences de la législation, de la réglementation et de la pratique nationales.
- Les Membres devraient prendre des mesures pour permettre le transfert progressif des travailleurs du secteur informel, là où il existe, au secteur formel.
- Les Membres devraient adopter des politiques et prendre des mesures qui, tout en tenant compte de la législation et de la pratique nationales, devraient:
 - a) faciliter l'ajustement aux changements structurels aux niveaux global et sectoriel et au niveau de l'entreprise, ainsi que le réemploi des travailleurs qui ont perdu leur emploi à la suite de changements structurels et technologiques;
 - b) sauvegarder l'emploi ou faciliter le réemploi des travailleurs affectés en cas de vente, de transfert, de fermeture ou de déplacement d'une société, d'un établissement ou d'un équipement.
- Conformément à la législation et à la pratique nationales, les méthodes de mise en œuvre des politiques de l'emploi pourraient comprendre la négociation d'accords collectifs sur des questions qui ont une incidence sur l'emploi, telles que:
 - a) la promotion et la sauvegarde de l'emploi;
 - b) les conséquences économiques et sociales de la restructuration et de la rationalisation de branches d'activité économique ainsi que d'entreprises;
 - c) l'aménagement et la réduction du temps de travail;
 - d) la protection de groupes particuliers;
 - e) l'information sur les questions économiques et financières et l'emploi.
- Les Membres devraient, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, prendre des mesures efficaces pour inciter les entreprises multinationales à entreprendre et à promouvoir en particulier les politiques de l'emploi énoncées dans la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale, 1977, et pour faire en sorte que les effets négatifs des investissements des entreprises multinationales sur l'emploi soient évités et que leurs effets positifs soient stimulés.
- Eu égard à l'interdépendance croissante de l'économie mondiale, les Membres devraient, outre les mesures adoptées au niveau national, renforcer la coopération internationale en vue d'assurer le succès de la lutte contre le chômage.

La recommandation contient aussi des dispositions sur la politique démographique, l'emploi des jeunes et des personnes et groupes défavorisés, les politiques technologiques, le secteur informel, les petites entreprises, les politiques de développement régional, les programmes d'investissements publics et programmes spéciaux de travaux publics, la coopération économique internationale et les migrations internationales.

La convention sur la politique de l'emploi est succincte. Elle met davantage l'accent sur la promotion de l'emploi que sur les mesures à prendre.

Les gouvernements doivent promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. La politique de l'emploi doit veiller à ce qu'il y ait des emplois pour toutes les personnes qui sont disponibles et qui cherchent un emploi. Il n'existe pas d'indicateur universel du plein emploi mais, aux fins de la convention, les gouvernements doivent s'efforcer de faire baisser le chômage et, dans le même temps, d'accroître le taux d'activité, c'est-à-dire la proportion de la population en âge de travailler qui est active. La baisse du taux de chômage n'indique pas à elle seule qu'une politique de l'emploi est fructueuse. De fait, le taux de chômage diminue lorsque les demandeurs d'emploi sont découragés au point de cesser de chercher un emploi, ce qui fait baisser le taux d'activité. Ainsi, le taux de chômage et le taux d'activité devraient toujours être évalués ensemble.

On entend par emploi productif celui qui contribue, d'une certaine façon, au développement social ou économique, ce qui exclut de créer artificiellement des emplois inutiles. Ce principe est important tant pour la société que pour les personnes. Aucune société ne peut se permettre de gâcher les talents et capacités de ses citoyens. De même, toute personne active a la possibilité de contribuer à la société et en a le besoin psychologique et social.

L'emploi doit être librement choisi. Ainsi, une personne ne peut être forcée à travailler ou à effectuer certaines tâches. La notion d'emploi librement choisi implique également qu'une personne devrait pouvoir choisir son métier ou son activité, et que les pouvoirs publics garantissent l'accès à l'éducation générale et, pour les personnes qui en ont les capacités, à l'enseignement supérieur et à une formation poussée.

Un gouvernement va-t-il à l'encontre du principe d'emploi librement choisi lorsqu'il oblige les bénéficiaires de prestations de chômage ou de garantie de revenu à justifier leur refus d'accepter une offre d'emploi ou de participer à un programme de formation? La commission d'experts a déterminé que l'emploi «librement choisi» ne signifie pas qu'une personne, pendant le chômage, a droit à des prestations de garantie de revenu sans conditions préalables. Toutefois, ces prestations, lorsqu'elles existent, ne doivent pas être soumises à des conditions au cours des 26 premières semaines de chômage. Cette décision se fonde sur les dispositions de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (voir chapitre 11 de cette publication). Toutefois, après cette période, le gouvernement peut prévoir des conditions. Cette approche vise à lui donner assez de latitude pour tenir compte des intérêts de tous. D'une part, il faut du temps pour trouver un emploi approprié. De plus, il est dans l'intérêt de la société, lorsque les ressources allouées à la formation professionnelle sont faibles, d'encourager les personnes à occuper un emploi qui corresponde à leurs qualifications. D'autre part, le plus souvent, les chômeurs de longue durée ont peu de chances de retrouver un emploi. Il est dans l'intérêt des pouvoirs publics de prévenir autant que possible le chômage de longue durée, entre autres en prévoyant des prestations soumises à condition. Par conséquent, les pouvoirs publics devraient laisser assez de temps aux demandeurs d'emploi, habituellement au moins six mois pendant lesquels ces derniers bénéficieront de prestations de chômage ou de garantie de revenu, pour trouver un emploi. Mais, après cette période, ils peuvent subordonner ces prestations à, entre autres, un apprentissage ou à une formation. Néanmoins, en aucun cas ils ne peuvent obliger des personnes, par des menaces ou des contraintes physiques, à prendre un emploi.

De même, les pouvoirs publics ne peuvent pas obliger un employeur à engager une personne donnée. Les employeurs doivent être libres de choisir leurs effectifs. Les pouvoirs publics ne peuvent qu'inciter les employeurs à embaucher grâce à diverses

mesures d'incitation — allègements fiscaux, réduction des cotisations de sécurité sociale ou subventions. Toutefois, ils *doivent* interdire aux employeurs toute discrimination à l'embauche fondée sur le sexe, la race, la couleur, la religion, l'ascendance nationale, l'origine sociale et l'opinion politique. Ils peuvent prévoir des quotas d'embauche pour certaines catégories de personnes qui, de tout temps, ont fait l'objet de discriminations.

Le plein emploi, productif et librement choisi est essentiel à la dignité humaine. Une personne ayant un emploi peut devenir financièrement indépendante, participer plus pleinement à la société et garantir à sa famille un niveau de vie décent. Mais c'est aussi une question de dignité que de pouvoir choisir, en toute autonomie, la façon d'utiliser ses capacités et ne pas être tenu de faire tel ou tel type de travail.

Il y a aussi des raisons économiques importantes pour promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi. Chacun a ses aptitudes et capacités; beaucoup d'emplois, en particulier ceux qui contribuent davantage à la croissance économique, requièrent des qualifications. Une situation économique qui, grâce à l'éducation, la formation et des marchés du travail non discriminatoires, favorise le plein emploi, productif et librement choisi, favorise aussi au maximum, du point de vue social et économique, les personnes.

Comment un gouvernement sait-il qu'il est parvenu au plein emploi, productif et librement choisi? Cet objectif devrait orienter le marché du travail, d'où le caractère promotionnel de la convention. Quel que soit le niveau de développement d'un pays, l'objectif à long terme devrait être la baisse du taux de chômage et l'augmentation du taux d'activité, même si l'on peut s'attendre à ce que cette évolution ne soit pas toujours constante.

Les gouvernements ont beaucoup de latitude pour choisir les politiques et programmes les plus appropriés à la situation économique et sociale. Toutefois, ces politiques et programmes devraient prendre en compte le stade et le niveau de développement économiques, ainsi que les liens entre emploi et objectifs économiques et sociaux. Les gouvernements devraient élaborer leurs politiques et programmes d'emploi de façon coordonnée. Ainsi, la promotion de l'emploi devrait incomber non seulement au ministère du Travail mais aussi à tous les ministères intéressés directement ou non par l'emploi, à savoir les ministères chargés de la politique budgétaire et monétaire, du commerce et de la technologie, de l'éducation et de la formation. Les gouvernements devraient apporter aux ministères compétents des orientations et un soutien et les inciter à donner dans leurs politiques et programmes un rang de priorité élevé à la promotion de l'emploi. Pour éviter des chevauchements, ils devraient également bien coordonner leurs activités.

D'autres partenaires sociaux ont le droit et la responsabilité de participer à l'élaboration des politiques et programmes d'emploi. Il s'agit entre autres des représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que des représentants d'autres groupes qui peuvent subir les conséquences de ces politiques et programmes — travailleurs ruraux ou du secteur informel. Ces groupes ont une connaissance du marché du travail qui est essentielle pour élaborer une politique de l'emploi efficace, et ils jouent un rôle important dans sa réalisation. Les gouvernements se doivent donc de les consulter.

L'élaboration d'un système de promotion de l'emploi comporte trois étapes importantes:

- 1) *Définition de la politique* — le gouvernement décide des priorités et stratégies.
- 2) *Elaboration de programmes bien ciblés à l'appui des priorités et stratégies définies.* Des programmes mal conçus peuvent aller à l'encontre des objectifs poursuivis, par exemple lorsqu'un gouvernement adopte une politique de promotion de l'emploi en

milieu rural mais concentre ses ressources en formation, en compétences et autres dans les zones urbaines, incitant ainsi à l'exode rural.

- 3) *Evaluation des politiques et programmes.* Elle est essentielle à la réussite des stratégies d'emploi. Cette évaluation permet à un gouvernement de savoir s'il est sur le bon chemin et d'affiner son action. L'évaluation doit être constante, même pour des programmes bien élaborés. En effet, la situation peut évoluer, ainsi que les recherches et la réflexion sur certains points, d'où la nécessité d'évaluations régulières et systématiques.

Pour que ces trois étapes soient menées à bien, il faut des informations statistiques et une ample consultation des travailleurs et des employeurs. Les statistiques du travail sont essentielles pour élaborer des politiques efficaces. Sans ces statistiques, il est impossible de connaître exactement le marché du travail, son évolution pour les décennies à venir, les difficultés qui existent et le fonctionnement des programmes. Beaucoup de gouvernements sont confrontés à d'énormes difficultés pour élaborer des statistiques du travail fiables — entre autres, nombre insuffisant de statisticiens et éparpillement de la population conjugué à une pénurie de moyens de communication.

Les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres groupes concernés devraient être consultés à chacune de ces étapes. Ces groupes sont les mieux placés pour savoir quels programmes sont viables et comment ils devraient être réalisés. Ainsi, ils peuvent aider le gouvernement à anticiper sur les problèmes. Au moment de l'évaluation, les informations dont ils disposent sont précieuses. Grâce aux statistiques du travail, un gouvernement peut évaluer l'incidence des politiques et programmes sur l'amélioration du marché du travail. Toutefois, il ne peut savoir précisément la mesure dans laquelle ces mesures et programmes ont contribué à cette amélioration ou s'il s'agit simplement d'une coïncidence. Les informations qualitatives qu'apportent les groupes susmentionnés donnent une idée plus précise des répercussions des politiques et programmes et des raisons pour lesquelles ils ont été fructueux ou non.

Réadaptation et formation professionnelles

La convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, traite dans sa première partie de la «personne handicapée» et de la «réadaptation professionnelle». Il y est précisé que cette dernière doit être offerte à toutes les catégories de personnes handicapées. La deuxième partie fixe les principes d'une politique nationale de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées. Cette politique doit garantir des mesures appropriées aux diverses catégories de personnes handicapées et être fondée sur le principe de l'égalité des chances entre travailleurs handicapés et travailleurs en général, d'une part, ainsi que sur celui de l'égalité de chances et de traitement entre travailleurs handicapés des deux sexes, d'autre part. Elle prévoit la consultation pour la mise en œuvre de la politique de réadaptation professionnelle et d'emploi des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, ainsi que des organisations représentatives composées de personnes handicapées ou qui s'occupent de personnes handicapées. La troisième partie traite des mesures à prendre pour le développement des services de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes handicapées.

La convention prescrit aux Membres de prendre les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions mentionnées. Elle prescrit la création et le développement de services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de placement et d'emploi pour les personnes handicapées et l'évaluation de leur fonctionnement, et recommande l'utilisation, à cet effet, des services existants pour les travailleurs en général. En outre, des services de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes

handicapées devraient être créés dans les zones rurales et les collectivités isolées. Enfin, la convention demande aux Membres de garantir la formation et la mise à disposition des intéressés de conseillers en matière de réadaptation, ainsi que de personnel qualifié chargé de l'orientation et de la formation professionnelles, du placement et de l'emploi des personnes handicapées.

La recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, est divisée en neuf parties. La première partie traite des définitions et du champ d'application de la même manière que la convention. La deuxième partie préconise des mesures concrètes, directes ou indirectes, en vue de favoriser la réadaptation et l'emploi des personnes handicapées. L'accent est mis sur le but de ces mesures qui est de permettre à ces personnes de s'insérer ou de se réinsérer dans la vie active normale. La troisième partie préconise la participation de la collectivité (organisations représentatives d'employeurs, de travailleurs et de personnes handicapées) à l'organisation et à la conduite des services de réadaptation professionnelle et d'emploi pour les personnes handicapées. La quatrième partie propose quelques mesures concrètes pour la mise sur pied de services de réadaptation professionnelle dans les zones rurales et dans les collectivités isolées. Dans la cinquième partie, il est question de la formation et du perfectionnement des spécialistes de la réadaptation professionnelle; il est suggéré de prévoir que les personnes chargées de l'orientation et de la formation professionnelles, ainsi que du placement des travailleurs en général, devraient posséder des connaissances sur les handicaps et leurs effets invalidants. Les parties 6 et 7 esquissent les grandes lignes de la contribution que peuvent apporter les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les personnes handicapées et leurs organisations, au développement des services de réadaptation professionnelle. Il est demandé, en particulier, aux organisations d'employeurs et de travailleurs de faciliter l'insertion ou la réinsertion des personnes handicapées dans les entreprises, d'une part, et de soulever dans les réunions syndicales le problème de la réadaptation de ces personnes, d'autre part. La partie 8 fait référence aux régimes de sécurité sociale et aux instruments de l'OIT s'y rapportant et invite les Membres à harmoniser les dispositions nationales régissant la matière avec celles des normes tendant à la réadaptation professionnelle et à l'emploi des personnes handicapées. La partie 9 appelle à la coordination entre les politiques et les programmes de réadaptation professionnelle et ceux du développement social et économique général.

Commentaires

Afin d'aider les handicapés à accéder à l'emploi rémunéré, la convention et la recommandation sur la réadaptation et la formation professionnelles conjuguent les principes établis dans les conventions sur la politique de l'emploi et la mise en valeur des ressources humaines. Tenant compte des besoins de ces personnes, la convention prévoit également les obligations suivantes. L'Etat ayant ratifié la convention doit fournir des services de réadaptation physique. Les handicapés ont besoin de ces services pour utiliser au mieux leurs capacités en tant que travailleurs et citoyens. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer d'intégrer autant que possible les handicapés dans le marché primaire du travail. A cette fin, ils doivent également s'efforcer d'adapter les services de formation professionnelle et de placement plutôt qu'établir un système pour les handicapés. Toutefois, la convention reconnaît que les services spécialisés et les ateliers protégés jouent un rôle important pour certaines catégories de handicapés. D'une manière plus générale, ils doivent s'employer à intégrer les handicapés dans la société en éliminant les entraves aux déplacements et à la communication et en luttant contre les barrières sociales, entre autres les préjugés concernant les handicapés, par des campagnes d'éducation et d'information.

Ils doivent se soucier tout particulièrement des besoins des handicapés en milieu rural. Dans les pays en développement, jusqu'à 80 pour cent des handicapés vivent en dehors des zones urbaines. Pourtant, ces personnes ne bénéficient pas de services, leur coût

étant élevé dans les pays très étendus. Les unités mobiles de réadaptation et de services consultatifs, entre autres, constituent une solution originale pour résoudre cette difficulté, et les gouvernements sont incités à les mettre en place.

Enfin, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que leurs effectifs soient dûment formés pour répondre aux besoins complexes des handicapés.

La commission d'experts a noté que, dans les régions qui se sont particulièrement efforcées de promouvoir la collaboration internationale, des progrès considérables ont été faits pour tenir compte des besoins des handicapés. Ainsi, le Groupe latino-américain pour la réadaptation professionnelle a contribué avec succès, dans de nombreux pays, en fournissant des informations et des ressources, à l'élaboration de programmes novateurs de réadaptation et d'intégration dans le marché du travail. De même, l'aide de l'Union européenne et la mise en commun d'informations ont considérablement contribué à améliorer la situation de plusieurs pays de l'Europe de l'Est. La réadaptation et l'emploi de handicapés est un défi pour tous les gouvernements, lesquels ont beaucoup à apprendre de l'expérience des uns et des autres.

A propos des normes qui visent les handicapés, la principale difficulté pour les appliquer tient aux attitudes à l'encontre des handicapés. Des employeurs, à tort, continuent de croire qu'un handicapé n'est pas capable d'apporter la contribution de son travail. Des employeurs sont prêts à embaucher un handicapé mais, sans l'aide des pouvoirs publics, il se peut que les coûts d'adaptation du lieu de travail soient trop élevés. De plus, au motif que les coûts de réadaptation et d'amélioration de l'accès des handicapés à l'emploi sont trop élevés, beaucoup de gouvernements estiment qu'il faut d'abord privilégier la promotion de l'emploi en général. Enfin, d'autres gouvernements ne disposent pas des ressources techniques et du personnel spécialisé nécessaires pour mettre efficacement en œuvre des politiques et programmes de promotion de l'emploi des handicapés.

Autres catégories de travailleurs (jeunes et personnes âgées)

Contenu des normes

La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, dispose que les travailleurs âgés devraient jouir, sans discrimination due à leur âge, de l'égalité de chances et de traitement avec les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:

- a) l'accès aux services d'orientation professionnelle et de placement;
- b) l'accès, compte tenu de leurs aptitudes personnelles, de leur expérience et de leurs qualifications:
 - i) à l'emploi de leur choix, tant dans le secteur public que privé, sous réserve des cas où, exceptionnellement, des conditions d'âge peuvent être spécifiées en raison des exigences, des conditions ou des réglementations particulières à certains emplois;
 - ii) aux facilités de formation professionnelle, en particulier de perfectionnement et de recyclage;
 - iii) au congé-éducation payé, en particulier à des fins de formation et d'éducation syndicale;
 - iv) à la promotion et à une juste répartition des tâches;

-
- c) la sécurité de l'emploi, sous réserve de la loi et de la pratique nationales relatives au licenciement et des résultats de l'examen mentionné au paragraphe 22 de la recommandation;
 - d) la rémunération pour un travail de valeur égale;
 - e) les mesures de sécurité sociale et les prestations sociales;
 - f) les conditions de travail, y compris les mesures de sécurité et d'hygiène;
 - g) l'accès au logement, aux services sociaux et aux institutions de santé, en particulier lorsque cet accès est lié à l'activité professionnelle ou à l'emploi.

En outre, toutes mesures appropriées devraient être prises pour s'assurer que les services d'orientation, de formation et de placement fournissent aux travailleurs âgés les facilités, les conseils et l'aide dont ils peuvent avoir besoin pour bénéficier pleinement de l'égalité de chances et de traitement.

La recommandation prône des mesures en vue de:

- a) remédier aux conditions de travail et du milieu de travail qui risquent d'accélérer le processus de vieillissement;
- b) modifier les formes de l'organisation du travail et d'arrangements du temps de travail, lorsqu'elles conduisent à des contraintes et à des rythmes excessifs par rapport aux possibilités des travailleurs intéressés, en particulier en limitant les heures supplémentaires;
- c) adapter au travailleur le poste de travail et les tâches qu'il comporte par tous les moyens techniques, et en particulier selon les principes de l'ergonomie, de manière à préserver la santé, à prévenir les accidents et à maintenir la capacité de travail;
- d) prévoir sur les lieux de travail la surveillance appropriée pour assurer l'hygiène et la sécurité des travailleurs;
- e) prévoir une surveillance plus systématique de l'état de santé des travailleurs.

Parmi les mesures destinées à donner effet à ce dernier point, les mesures suivantes pourraient être prises:

- a) réduire la durée normale du travail, journalière ou hebdomadaire, des travailleurs âgés dans les occupations pénibles, dangereuses ou insalubres;
- b) promouvoir la réduction progressive de la durée du travail, pour tous les travailleurs âgés qui le demanderaient, au cours d'une période prescrite précédant la date à laquelle les intéressés doivent atteindre l'âge normal d'admission à prestation de vieillesse;
- c) allonger les congés annuels payés sur la base de l'ancienneté ou de l'âge;
- d) permettre aux travailleurs âgés d'organiser à leur convenance leur temps de travail et leur temps libre, notamment en leur facilitant le travail à temps partiel et en prévoyant des horaires variables;
- e) faciliter l'affectation des travailleurs âgés à des emplois en horaire normal de jour, après un certain nombre d'années d'affectation dans un système de travail par équipes en continu ou en semi-continu.

Tous les efforts devraient être faits afin de permettre aux travailleurs âgés de faire face aux difficultés qu'ils rencontrent, grâce à des mesures d'orientation et de formation, telles que celles figurant au paragraphe 50 de la recommandation sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

Avec la participation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, des mesures devraient être prises pour appliquer aux travailleurs âgés, dans tous les cas où cela est possible, des systèmes de rémunération adaptés à leurs besoins.

Ces mesures pourraient comprendre:

- a) des systèmes de rémunération qui tiennent compte non seulement de la rapidité d'exécution, mais également du savoir-faire et de l'expérience;
- b) le *transfert* des travailleurs âgés d'un travail rémunéré sur la base du rendement à un travail rémunéré au temps.

Des mesures pourraient aussi être prises pour offrir aux travailleurs âgés qui le désirent de nouvelles possibilités d'emploi, soit dans la même profession, soit dans une autre où ils puissent mettre leurs capacités et leur expérience à profit, et cela si possible sans perte de gain.

En cas de réduction d'effectifs, notamment dans les industries en déclin, des efforts spéciaux devraient être faits pour tenir compte des besoins spécifiques des travailleurs âgés, par exemple en facilitant leur recyclage pour d'autres industries, en leur fournissant une aide pour leur assurer un nouvel emploi ou en leur garantissant une protection adéquate de leur revenu ou une compensation financière adéquate.

Des efforts spéciaux devraient être faits pour faciliter l'emploi ou le réemploi des personnes âgées cherchant du travail après avoir été sans activité professionnelle en raison de leurs responsabilités familiales. Enfin, la recommandation consacre une partie de ses dispositions à la préparation et à l'accès à la retraite.

Par ailleurs, en adoptant la recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, la Conférence a décidé que la participation à ces programmes devrait être volontaire. Elle a cependant estimé que, dans le cadre précis de ces programmes poursuivant le double objectif de fournir un emploi ou une formation aux participants et de contribuer au développement — mais qui ne sont en aucun cas des arrangements permanents d'éducation, de formation ou d'emploi —, des exceptions au principe du volontariat pourraient être autorisées, par la seule voie législative, et pour autant qu'elles soient compatibles avec les dispositions des conventions sur le travail forcé et la politique de l'emploi. Des programmes d'instruction et de formation obligatoires pour jeunes chômeurs relèveraient de ces exceptions. L'obligation de participer devrait alors s'accompagner, dans toute la mesure possible, d'un libre choix des modalités de la participation: liberté de choisir entre différentes formes d'activité et différentes régions.

Commentaires

Plusieurs instruments visent à promouvoir l'emploi de certaines catégories de travailleurs qui, en raison de leur situation ou de celle de leur secteur d'activité, ont besoin de normes spécifiques.

Les personnes âgées constituent l'un des groupes les plus vulnérables de demandeurs d'emploi. Alors que leur bagage professionnel est important, il leur est souvent difficile de suivre l'évolution rapide des qualifications demandées. En outre, ils font fréquemment l'objet de discriminations dans les sociétés qui privilégient la jeunesse plutôt que l'expérience. La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, traite certaines

de ces difficultés que les personnes âgées rencontrent pour retrouver un emploi et, d'une manière plus générale, de leurs difficultés sur le lieu de travail. Les principales dispositions sur l'emploi soulignent l'importance d'intégrer les politiques et programmes pour les personnes âgées dans les mesures publiques d'emploi. Les gouvernements devraient non seulement prévenir la discrimination à l'embauche mais aussi veiller à ce que les personnes âgées puissent accéder dans des conditions d'égalité à la formation, aux services de placement et à la formation sur le tas. Par ailleurs, en ce qui concerne, entre autres, le temps de travail et les prestations de sécurité sociale, il devrait être tenu compte des besoins de ces personnes.

Faute d'une expérience professionnelle suffisante, les jeunes éprouvent également des difficultés pour trouver un emploi. La recommandation (n° 136) sur les programmes spéciaux pour la jeunesse, 1970, attire l'attention des gouvernements sur certains points importants lorsqu'ils élaborent des politiques et programmes pour les jeunes demandeurs d'emploi, les dispositions relatives à l'âge minimum d'accès à l'emploi étant respectées. De même que les programmes visant les personnes âgées, les programmes en faveur des jeunes devraient être intégrés dans les politiques et programmes d'emplois et de formation. Les gouvernements sont incités à tenir compte des jeunes dans les programmes nationaux de développement économique et social. Ces programmes devraient prévoir pour les jeunes un niveau minimum d'instruction et de qualifications afin d'accroître leur compétitivité sur le marché du travail. Les jeunes devraient avoir la possibilité d'acquérir des qualifications et des compétences professionnelles et ne pas servir simplement, dans le cadre de programmes d'apprentissage et autres, à abaisser les coûts du travail. Des mesures devraient garantir l'observation des normes minima applicables et limiter la durée des programmes susmentionnés. Surtout, ces programmes devraient avoir pour objectif de préparer les jeunes à l'emploi sur le marché primaire.

Secteurs d'activité particuliers

Petites et moyennes entreprises

La recommandation (n° 189) concernant les conditions générales pour stimuler la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, dispose que:

Les Membres devraient prendre des mesures appropriées, adaptées aux conditions nationales et compatibles avec les pratiques nationales, en vue de reconnaître et de promouvoir le rôle fondamental que les petites et moyennes entreprises peuvent jouer en ce qui concerne:

- a) la promotion du plein emploi, productif et librement choisi;
- b) l'élargissement des possibilités d'exercer une activité rémunératrice et génératrice de richesse, conduisant à un emploi productif et durable;
- c) la croissance économique durable et l'aptitude à réagir avec souplesse aux changements;
- d) une participation économique accrue des groupes défavorisés et marginalisés de la société;
- e) l'accroissement de l'épargne et des investissements dans le pays;
- f) la formation et la mise en valeur des ressources humaines;
- g) un développement équilibré aux niveaux régional et local;

-
- h) la fourniture de biens et de services mieux adaptés aux besoins des marchés locaux;
 - i) l'accès à des conditions et à une qualité du travail améliorées susceptibles de contribuer à une meilleure qualité de vie, et de permettre à un grand nombre de personnes d'accéder à une protection sociale;
 - j) la stimulation de l'innovation, de l'esprit d'entreprise, du développement technologique et de la recherche;
 - k) l'accès aux marchés national et international;
 - l) la promotion de bonnes relations entre employeurs et travailleurs.

En vue de promouvoir le rôle fondamental des petites et moyennes entreprises, les Membres devraient adopter des mesures et des mécanismes d'application appropriés destinés à sauvegarder les intérêts des travailleurs de ces entreprises, en leur offrant la protection de base découlant d'autres instruments pertinents.

En vue de créer un environnement favorable à la croissance et au développement des petites et moyennes entreprises, les Membres devraient:

- a) adopter et mettre en œuvre des politiques budgétaires, monétaires et de l'emploi propres à promouvoir un environnement économique optimal (en ce qui concerne, notamment, l'inflation, les taux d'intérêt, les taux de change, les impôts, l'emploi et la stabilité sociale);
- b) établir et mettre en œuvre des dispositions juridiques appropriées ayant trait, en particulier, aux droits de propriété, y compris la propriété intellectuelle, à l'implantation des établissements, à l'exécution des contrats et à une concurrence loyale, ainsi qu'une législation sociale et du travail adéquate;
- c) rendre l'entrepreneuriat plus attrayant en évitant les mesures d'ordre politique et juridique qui désavantagent ceux qui souhaitent devenir entrepreneurs.

Les Membres devraient envisager des politiques visant à:

- 1) établir des conditions qui:
 - a) assurent à toutes les entreprises, quels que soient leur type et leur dimension:
 - i) l'égalité de chances dans des domaines tels que l'accès au crédit, aux devises et aux intrants importés;
 - ii) une fiscalité équitable;
 - b) garantissent l'application sans discrimination de la législation du travail afin d'améliorer la qualité de l'emploi dans les petites et moyennes entreprises;
 - c) encouragent le respect par les petites et moyennes entreprises des normes internationales du travail relatives au travail des enfants;
- 2) lever les obstacles au développement et à la croissance des petites et moyennes entreprises qui peuvent résulter, en particulier:
 - a) de difficultés d'accès au crédit et aux marchés des capitaux;

-
- b) du faible niveau des compétences techniques et en matière de gestion;
 - c) d'une information inadéquate;
 - d) de faibles niveaux de productivité et de qualité;
 - e) d'un accès aux marchés insuffisant;
 - f) de difficultés d'accès aux technologies nouvelles;
 - g) du manque d'infrastructures de transports et de communications;
 - h) du caractère inapproprié, inadéquat ou excessif des formalités administratives relatives à l'enregistrement, aux licences, aux rapports à fournir ou autres, et notamment de celles qui découragent le recrutement du personnel, sans porter atteinte au niveau des conditions d'emploi ni à l'efficacité de l'inspection du travail ou du système de contrôle des conditions de travail et des questions connexes;
 - i) d'une aide insuffisante en matière de recherche et de développement;
 - j) de difficultés d'accès aux opportunités offertes par les marchés public et privé;
- 3) prendre des mesures spécifiques et incitatives en vue d'assister et de promouvoir le secteur non structuré aux fins de son intégration dans le secteur structuré.

En vue d'élaborer ces politiques, les Membres devraient, s'il y a lieu:

- 1) rassembler des données nationales sur le secteur des petites et moyennes entreprises en ce qui concerne notamment les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi, en veillant à ne pas imposer de ce fait à celles-ci un fardeau administratif excessif;
- 2) entreprendre un examen d'ensemble de l'incidence des politiques et de la réglementation existantes relatives aux petites et moyennes entreprises, en portant une attention particulière à l'impact des programmes d'ajustement structurel sur la création d'emplois;
- 3) revoir la législation sociale et du travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives pour déterminer:
 - a) si la législation répond aux besoins des petites et moyennes entreprises tout en garantissant à leurs travailleurs une protection et des conditions de travail adéquates;
 - b) si des mesures additionnelles relatives à la protection sociale, telles que des régimes volontaires, des initiatives de type coopératif ou autres sont nécessaires;
 - c) si une telle protection sociale s'étend aux travailleurs des petites et moyennes entreprises et s'il existe des dispositions adéquates en vue d'assurer que la législation en matière de sécurité sociale est respectée dans des domaines tels que les soins médicaux, les prestations en cas de maladie, chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, maternité, invalidité et survivants, ainsi que les allocations familiales.

En période de difficultés économiques, les gouvernements devraient chercher à fournir une assistance solide et efficace aux petites et moyennes entreprises et à leurs travailleurs.

En élaborant ces politiques, les Membres:

- 1) pourraient consulter, outre les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, d'autres parties intéressées et compétentes selon ce qui leur paraîtra approprié;
- 2) devraient tenir compte des autres politiques ayant trait notamment aux questions budgétaires et monétaires, au commerce et à l'industrie, à l'emploi, au travail, à la protection sociale, à l'égalité entre les sexes, à la sécurité et à la santé au travail ainsi qu'au renforcement des capacités par l'éducation et la formation;
- 3) devraient enfin établir des mécanismes pour passer en revue, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, lesdites politiques et les mettre à jour.

La recommandation dédie une partie au développement d'une culture d'entreprise, une autre à la mise en place d'une infrastructure de services efficace et une autre à la coopération internationale.

Commentaires

Des dispositions visent à stimuler la création d'emplois grâce au développement des coopératives et des petites et moyennes entreprises. La recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, est en cours de révision et vise aussi à stimuler la création d'emplois.

Les petites et moyennes entreprises, par ailleurs, sont actuellement considérées comme le principal facteur d'expansion de l'emploi. Par conséquent, les pays se soucient beaucoup d'encourager et d'appuyer les petites et moyennes entreprises. La recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, de manière circonstanciée, suggère des moyens pour que gouvernements, employeurs et travailleurs puissent contribuer à la promotion de ces entreprises.

La recommandation porte sur des questions macroéconomiques comme l'inflation et les politiques de taux de change. Elle encourage la création de conditions générales pour stimuler l'activité économique, entre autres par la protection des droits de propriété, la promotion de règles de concurrence loyales, l'élimination des charges fiscales excessives et la promotion de la stabilité sociale. Les gouvernements, en particulier, devraient éliminer les obstacles à la création et à la croissance de petites et moyennes entreprises en améliorant l'accès aux marchés du crédit et du capital, aux marchés des produits et des services, aux nouvelles technologies et à des infrastructures appropriées. Plus généralement, les gouvernements devraient créer et renforcer la culture d'entreprise et fournir un ensemble de services pour aider les entrepreneurs existants et ceux qui souhaitent le devenir.

Les gouvernements devraient garantir l'égalité des chances de tous les entrepreneurs, en particulier les femmes. Ils devraient également inciter les petites et moyennes entreprises à respecter la législation du travail afin d'améliorer la qualité des emplois qu'elles créent. Des mesures devraient être prises pour lutter contre le travail des enfants dans ces entreprises.

Pour élaborer des politiques appropriées, les gouvernements devraient collecter des données sur les petites et moyennes entreprises et revoir leurs politiques et programmes, ainsi que la législation du travail et de la sécurité sociale lorsqu'elle comporte des inconvénients pour les petites et moyennes entreprises. Enfin, la recommandation énumère les différents types de contribution que les organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient apporter au développement de ces entreprises et elle encourage la coopération internationale.

Coopératives

Les coopératives de producteurs servent à mettre en commun leurs ressources et leurs outils de travail. Elles permettent de partager les risques, de transférer plus systématiquement les connaissances et d'accroître le pouvoir de négociation des producteurs. Elles permettent également d'économiser et d'obtenir plus facilement des crédits. De plus, souvent, elles favorisent la mise en place d'infrastructures matérielles et de services sociaux des collectivités. Elles favorisent directement l'emploi en aidant les petits producteurs à acquérir des qualifications et à accéder aux équipements. Enfin, elles contribuent indirectement à améliorer l'organisation des ressources productives, d'où une hausse des revenus et du niveau de vie, ce qui stimule la demande à l'échelle locale d'autres biens et services.

En ce qui concerne les coopératives, en juin 2001 la Conférence internationale du Travail a adopté un nombre important de conclusions sur la future recommandation sur la promotion des coopératives qui devrait être adoptée en 2002. Selon ces conclusions, le rôle de l'Etat dans la promotion des coopératives devra être modifié substantiellement à travers l'adoption et l'application de politiques favorisant leur développement.

Services de l'emploi

Les services publics de l'emploi sont le principal moyen de mettre en rapport travailleurs et employeurs. Ils contribuent au bon fonctionnement du marché du travail. La convention sur le service de l'emploi oblige les Etats qui l'ont ratifiée à créer et à faire fonctionner un réseau national de bureaux de l'emploi établis dans tout le pays pour qu'ils soient accessibles à tous. Ces bureaux, entre autres, doivent enregistrer les demandeurs d'emploi et les emplois vacants, fournir des services consultatifs, diriger les demandeurs d'emploi vers les emplois vacants, faciliter la mobilité (par exemple en apportant aux travailleurs une aide économique pour couvrir leurs frais de déplacement), recueillir des informations sur la situation de l'emploi, identifier l'évolution du marché du travail et faire connaître les informations à cet égard, et coopérer avec les bureaux de placement privés sans but lucratif.

En vertu de la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, ces services publics doivent être gratuits, tant pour les travailleurs que pour les employeurs. Cette disposition est très importante et les services publics de l'emploi visent à contrecarrer la pratique très répandue au moment de l'adoption de la convention qui consistait à exiger des travailleurs des sommes exorbitantes pour qu'ils puissent obtenir un emploi. Elle reste importante pour encourager autant de travailleurs et d'employeurs que possible à recourir à ces services et, de la sorte, accroître les chances des travailleurs de trouver l'emploi le plus proche de leurs intérêts et de leurs capacités, et celles des employeurs de trouver la personne correspondant le mieux à l'emploi qu'ils proposent. Toutefois, les services publics de l'emploi peuvent faire supporter aux employeurs les coûts de certaines mesures, notamment l'organisation de foires à l'emploi.

Le personnel des services de l'emploi doit bénéficier d'un statut qui le rend indépendant de tout changement de gouvernement afin de garantir que ces services ne soient pas soumis au clientélisme politique.

Enfin, la convention oblige les gouvernements à coopérer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et à établir des commissions consultatives nationales tripartites pour superviser l'administration des bureaux d'emploi. Elle n'oblige pas à consulter d'autres organisations, mais la commission d'experts encourage les gouvernements, le cas échéant, à le faire. A titre d'exemple, la commission a noté avec intérêt que le gouvernement de la Lituanie, avec une organisation non gouvernementale, s'efforce de trouver des emplois pour d'anciens détenus.

Agences privées de l'emploi

Les bureaux privés de placement jouent un rôle de plus en plus important pour les employeurs et les demandeurs d'emploi. Beaucoup de normes internationales du travail portent sur ce type d'agence et, depuis de nombreuses années, l'OIT s'efforce de préserver les avantages qu'elles comportent tout en veillant à ce qu'elles n'exploitent pas les travailleurs. La convention (n° 2) sur le chômage, 1919, prônait la création d'agences publiques et gratuites et la supervision par les pouvoirs publics des agences privées; toutefois, la recommandation (n° 1) sur le chômage, 1919, prévoyait des mesures pour interdire l'établissement d'agences de l'emploi privées, compte tenu des irrégularités que commettaient fréquemment ces agences. Néanmoins, les limites d'une action exclusivement publique pour fournir des services appropriés, en particulier pour certains secteurs du marché du travail, ont conduit à l'adoption de la convention (n° 34) sur les bureaux de placement payants, 1933, et de la recommandation (n° 42) sur les bureaux de placement, 1933. Ces instruments, qui prônaient également la suppression progressive des agences privées, permettaient des exceptions pour certaines catégories d'emploi.

Cette question s'est posée de nouveau après la seconde guerre mondiale, laquelle avait entraîné des bouleversements économiques et sociaux tels que les services publics ne pouvaient y faire face. La convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, permettait de choisir entre une suppression progressive des bureaux de placement privés et leur coexistence avec le système public, l'essentiel étant de superviser comme il convient les bureaux privés. Cette solution a eu de bons résultats jusqu'au début des années soixante mais, à cette époque-là, de nombreuses agences privées sont devenues des agences de travail temporaire engageant des travailleurs pour le compte d'autres entreprises au lieu de leur trouver un emploi permanent. La commission d'experts avait estimé que les agences de travail temporaire relevaient du champ d'application de la convention mais beaucoup d'Etats, au contraire, considéraient que ces agences étaient des employeurs directs.

Cette controverse a été résolue avec l'adoption de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, qui incluent les agences de travail temporaire dans leur champ d'application. Ces instruments indiquent que les bureaux privés de placement peuvent contribuer considérablement à l'efficacité du marché du travail et qu'ils devraient agir parallèlement aux bureaux publics et non les remplacer. Ce système dual offre des possibilités maximales. En effet, même s'il peut y avoir un certain degré de chevauchement entre les services fournis, la contribution des bureaux privés est différente de celle des bureaux publics. Les bureaux privés peuvent concentrer leurs ressources sur certains créneaux. De cette spécialisation, ils tirent des informations plus détaillées qu'ils peuvent utiliser pour anticiper sur la demande de tel ou tel type d'emploi. Les bureaux publics ont une mission beaucoup plus ample et sont soumis à des contraintes budgétaires plus fortes. Ils ne sont donc pas en mesure d'obtenir des informations précises sur certains

secteurs du marché du travail. Toutefois, il incombe aux services publics de collecter des données sur l'évolution générale du marché du travail et de s'occuper des demandeurs d'emploi plus vulnérables, par exemple les travailleurs qui ont été licenciés, les bureaux privés se concentrant sur certains créneaux et sur certains aspects de l'évolution du marché du travail.

Les principaux objectifs de la convention et de la recommandation sont les suivants: établir des principes généraux sur les relations entre, d'une part, bureaux publics et bureaux privés et, d'autre part, entre les bureaux et les personnes auxquelles ils s'adressent; établir des principes généraux pour protéger les usagers de pratiques contraires à l'éthique ou incorrectes; protéger les travailleurs dans certaines situations complexes, comme la sous-traitance, qui les exposent davantage à de mauvaises conditions de travail; protéger les travailleurs qui sont engagés à l'étranger. Il revient aux gouvernements, en consultation avec les partenaires sociaux, de déterminer le meilleur moyen de parvenir à ces objectifs.

Les gouvernements doivent veiller à ce que les bureaux privés n'exercent pas de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. En outre, ils doivent protéger la vie privée des demandeurs d'emploi et les travailleurs migrants, et interdire l'utilisation ou l'offre de travail d'enfants. Les gouvernements doivent garantir le droit de liberté syndicale, en particulier dans le cas des agences de travail temporaire. Ils doivent également veiller à ce qu'il incombe soit à l'agence de travail temporaire, soit à l'employeur sous-traitant de respecter les droits fondamentaux au travail — entre autres, négociation collective, conditions de travail décentes et sûres, prestations de sécurité sociale, accès à la formation, protection de la maternité, congé parental. Les gouvernements peuvent délivrer des licences ou des certificats aux bureaux privés afin de garantir la réalisation des objectifs de la convention.

Enfin, les gouvernements doivent promouvoir la coopération entre bureaux publics et bureaux privés. Si les services publics demeurent responsables des politiques du marché du travail, les bureaux privés devraient fournir des informations aux services publics afin de les aider à élaborer ces politiques et à superviser les activités des bureaux privés.

Placement de certaines catégories de travailleurs

Des dispositions tiennent compte du caractère particulier du travail des marins et des dockers. La convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920, reprend les dispositions relatives aux bureaux de placement. Toutefois, elle souligne encore plus fermement l'importance d'interdire les agences de placement payantes et de sanctionner ces agissements. Cette disposition est due à l'exceptionnelle vulnérabilité des marins, en particulier lorsqu'ils sont débarqués dans un pays éloigné de leur port d'attache. Les gouvernements doivent veiller à ce que soit organisé un système d'offres gratuites de placement pour les marins et garantir que le personnel de ces bureaux a les compétences nécessaires pour bien comprendre le caractère singulier du travail maritime. Ces services doivent être gratuits pour les marins. Les armateurs et les représentants des marins doivent être présents dans les commissions consultatives établies pour superviser le fonctionnement des bureaux publics de placement.

La convention (n° 145) sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976, porte principalement sur la précarité du travail des marins, laquelle rend les travailleurs de ce secteur plus exposés à des périodes fréquentes de chômage. Les politiques nationales d'emploi maritime doivent encourager un emploi continu ou régulier des marins et fournir aux armateurs une main-d'œuvre compétente. Le principal moyen de réaliser cet objectif est d'établir des registres ou listes des marins disponibles, lesquels auront priorité

d'engagement. Dans toute la mesure possible, il doit être offert aux marins des contrats d'emploi continu plutôt que des contrats courts ou ponctuels.

Le travail dans les ports, de par sa nature, est irrégulier, les travailleurs étant souvent trop nombreux pour le travail à faire. Le progrès des techniques de chargement et de déchargement des navires a aggravé la situation. La convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973, vise à remédier au système de travail occasionnel qui est fréquent dans beaucoup de ports en incitant les gouvernements à garantir la continuité du travail ou, du moins, un revenu régulier minimum. Comme la convention (n° 145) sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976, elle incite les gouvernements à établir un registre des dockers. Les dockers immatriculés ont priorité pour l'obtention d'un travail dans les ports et devraient bénéficier d'une formation pour pouvoir utiliser plus efficacement les techniques récentes.

II. Synthèse des principes de la commission d'experts sur les conventions sur la politique de l'emploi

Les politiques de l'emploi devraient être approfondies et bien coordonnées avec les politiques économiques et sociales de caractère général. Elles devraient faire intervenir activement non seulement le ministère du Travail mais aussi les autres ministères importants. Elles devraient se fonder sur des statistiques fiables de la population active et être régulièrement revues afin de rester efficaces. Elles devraient aussi être soigneusement conçues pour garantir à tous l'égalité de chances en matière d'emploi. Enfin, elles devraient être élaborées, mises en œuvre et examinées en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, et avec les représentants des autres groupes intéressés. Dans le cadre de la stratégie globale d'emploi d'un pays, des politiques de l'emploi axées sur les personnes ayant des besoins spécifiques ou sur certaines catégories de travailleurs devraient chercher à satisfaire ces besoins. De même, certains aspects de la promotion de l'emploi, comme les services de formation et de placement, devraient concorder avec la politique générale d'emploi et la renforcer. En particulier, la sécurité de l'emploi devrait être considérée comme faisant partie intégrante de toute politique de l'emploi.

La commission d'experts a récemment souligné que la politique de l'emploi s'inscrit aujourd'hui dans un cadre mondial. Les objectifs définis par les Etats ayant participé au Sommet mondial de Copenhague pour le développement social, en 1995, ont considérablement influencé l'interprétation que la commission a donnée des instruments relatifs à la politique de l'emploi. La commission a attiré l'attention sur le fait que, de plus en plus, on se rend compte qu'un dialogue plus ample dans la société civile est, à l'heure de la mondialisation des marchés, l'une des conditions nécessaires à une expansion économique durable. Par conséquent, la commission a souligné que les personnes intéressées doivent participer à l'élaboration de la politique de l'emploi dès son *étape initiale*.

Réduire au minimum les risques que la mondialisation comporte pour les particuliers est également essentiel pour ouvrir avec succès l'économie aux échanges commerciaux. La commission a souligné que des filets de sécurité sociale appropriés sont nécessaires, les meilleures politiques de l'emploi ne pouvant garantir toujours le plein emploi. Par ailleurs, souvent, ceux qui sont frappés le plus durement par la volatilité des marchés financiers et des biens, entre autres, sont les moins en mesure d'influer sur les résultats de ces marchés et d'en supporter les conséquences. Fréquemment, ce sont les travailleurs du secteur informel qui ont le plus besoin de ces dispositifs de protection, lesquels devraient donc

couvrir autant de personnes que possible et ne pas se limiter aux travailleurs du secteur formel.

La commission a observé que le plein emploi, dans tous les pays, passe par des conditions de flexibilité à tous les niveaux et que cette flexibilité peut être établie de façon négative, dans un climat d'insécurité, ou de façon positive, par le dialogue social et la coopération. En outre, les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle essentiel pour accroître la flexibilité du marché du travail, sans heurts et de manière équitable, et non dans un climat de défiance, voire de fortes résistances.

La commission a attiré l'attention sur l'importance qu'il y a à promouvoir des emplois dont la qualité ne devrait pas se situer sous un certain seuil. Le concept de travail décent, qui a été élaboré par le Directeur général, indique que le plein emploi devrait avoir pour objectif la création d'emplois d'une qualité acceptable, la condition minimum étant l'application, en droit et dans la pratique, des conventions auxquelles a trait la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. La commission a incité les Etats Membres à tenir compte des normes fixées dans ces conventions fondamentales au moment d'évaluer si leurs politiques de l'emploi ont permis de créer des emplois d'une qualité acceptable.

La commission a également souligné que des recherches économiques récentes battent en brèche l'idée selon laquelle un gouvernement doit choisir entre promotion de l'emploi et travail décent. De plus en plus, il existe une relation dynamique entre croissance économique et travail décent. La croissance économique est liée entre autres à diverses conditions — normes fondamentales de sécurité et de santé au travail, durée de travail raisonnable, salaires suffisants pour que les travailleurs puissent améliorer leurs qualifications et garantir l'éducation de leurs enfants. Aujourd'hui, ces qualifications sont un facteur prédominant de croissance économique, laquelle est essentielle pour créer des emplois. C'est vrai pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement.

La commission a noté que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont mis en place un programme d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés qui remplissent certaines conditions, et que le G8 s'est engagé à le financer. Ce programme ayant pour objectif d'atténuer la pauvreté, la commission a enjoint les pays participants de donner la priorité à la promotion de l'emploi et à la mise en valeur des ressources humaines, et incité les Etats Membres à examiner les modalités selon lesquelles ils peuvent contribuer à la réalisation de ce programme important.

La commission a déploré que de nombreuses politiques de l'emploi ne soient pas très diversifiées. Trop de gouvernements dépendent encore fortement d'un nombre restreint de secteurs d'activité, comme le tourisme. Les fluctuations, fortes et imprévisibles, de la demande mondiale de ces biens et services, conjuguées avec la rude concurrence de beaucoup d'autres pays qui dépendent des mêmes sources de devises, rendent les pays extrêmement vulnérables du point de vue économique. Par conséquent, il leur est difficile de lutter contre un chômage de grande ampleur. En revanche, les gouvernements qui se dotent d'infrastructures pour aider certains secteurs et services sont en bien meilleure position pour faire face aux fluctuations de la demande de certains biens et services et être compétitifs sur le marché mondial.

Enfin, les gouvernements sont souvent plus enclins à suivre l'évolution économique qu'à adopter, pour la promotion de l'emploi, une approche plus systématique et diversifiée. A titre d'exemple, la commission a observé que le marché va dans le sens de la promotion de l'emploi indépendant et des petites et micro-entreprises, promotion qui, parfois, est un élément essentiel de la politique de l'emploi. La commission a fait bon accueil à ces mesures et formé l'espoir qu'elles contribueront considérablement à préserver et à créer des emplois. Toutefois, elle a fait observer que de nombreuses recherches restent

nécessaires sur les prestations économiques et sociales et sur les coûts et limites de ces initiatives. Le Programme d'action de l'Unité des finances sociales du BIT a entrepris des recherches sur certains des principaux éléments de la promotion des petites et micro-entreprises afin de fournir aux décideurs des informations utiles sur la manière d'améliorer et de maintenir ces programmes, et de faciliter l'échange de données d'expérience et la coopération entre les principaux partenaires des secteurs public et privé, tant à l'échelle nationale qu'internationale. La commission a enjoint les gouvernements de tenir compte des conclusions de l'Unité des finances sociales au moment de réexaminer leurs politiques de l'emploi et, entre-temps, de prendre des mesures pour atténuer les risques inhérents à la condition d'entrepreneur et de continuer d'encourager d'autres formes d'emplois.

III. Application des normes dans la pratique

Les politiques et programmes devraient être approfondis et complémentaires, mais les gouvernements adoptent rarement une approche de ce type. Au contraire, la promotion de l'emploi, souvent, reste du seul ressort du ministère du Travail, les autres ministères n'y contribuant que de manière parcellaire. Même lorsqu'une collaboration interministérielle est prévue par la loi, les gouvernements, fréquemment, ne prennent pas les initiatives nécessaires pour garantir dans les faits cette collaboration.

Les gouvernements devraient évaluer systématiquement les effets de leurs politiques et programmes et les modifier le cas échéant. Or, le plus souvent, ils ne le font pas. A titre d'exemple, certains pays ont assoupli davantage le marché du travail — recours, entre autres, aux emplois occasionnels — et estiment que ces modifications ont contribué à la croissance de l'emploi. Pour que cette évolution soit considérée comme bénéfique, il faut que davantage d'emplois aient été créés, un niveau minimum de sécurité de l'emploi étant garanti.

Il est essentiel d'évaluer non seulement les nouvelles politiques et programmes mais aussi ceux qui sont en place, lesquels peuvent cesser d'être pertinents lorsque les conditions économiques évoluent. La commission a demandé instamment aux gouvernements de rester vigilants lorsqu'ils évaluent leurs politiques et programmes et de s'efforcer autant que possible d'améliorer et d'actualiser constamment leurs systèmes. A cette fin, le Département des normes internationales du travail et le Département de l'emploi du BIT sont en train d'établir conjointement une base de données des politiques de l'emploi et de la formation afin que les gouvernements puissent s'en inspirer et améliorer ainsi la promotion de l'emploi.

Pour évaluer les politiques de l'emploi, d'excellentes données statistiques sont nécessaires. Ces dernières ne sont jamais entièrement fiables mais elles peuvent donner aux gouvernements une idée très précise des répercussions de leurs politiques et programmes. Des données ventilées sont essentielles pour qu'un gouvernement se fasse une idée précise des répercussions de ses politiques et programmes sur certains groupes — chômeurs de longue durée, jeunes, femmes. Beaucoup de pays en développement connaissent d'énormes difficultés pour créer et maintenir une base de données sur le marché du travail, tant il est difficile de collecter des données fiables, et de nombreux gouvernements subissent la concurrence du secteur privé lorsqu'ils souhaitent engager des statisticiens hautement qualifiés. Parfois, la collaboration entre ministères est insuffisante. A titre d'exemple, il arrive que le ministère de l'Economie dispose de données sur le marché du travail qu'il ne communique pas au ministère du Travail.

Pour évaluer un programme, il faut connaître son utilité pour les participants. Un programme peut être très coûteux pour un gouvernement sans avoir pour autant un impact considérable sur la promotion de l'emploi. Il est essentiel de savoir combien de participants à un programme donné ont finalement obtenu un emploi et pendant combien

de temps ils l'ont occupé. Toutefois, la plupart des gouvernements se concentrent davantage sur le coût de ces programmes que sur le nombre d'emplois qu'ils permettent de créer, essentiellement parce qu'il est beaucoup moins onéreux d'évaluer des dépenses que des résultats.

La majeure partie des gouvernements procèdent à des consultations qui peuvent revêtir diverses formes, mais ces consultations ont des résultats très différents. L'idée dominante est que la politique de l'emploi devrait être confiée à des «experts», c'est-à-dire à des économistes. Aujourd'hui, on comprend mieux l'importance de la consultation, de l'accès à des informations de meilleure qualité et d'une collaboration accrue. Mais les habitudes sont tenaces et de nombreux gouvernements continuent d'appliquer des politiques à l'élaboration desquelles les organisations de travailleurs et d'employeurs n'ont guère participé. Qui plus est, la consultation des travailleurs du secteur informel ou des zones rurales, des organisations de femmes ou autres semble encore moins habituelle.

Dans certains Etats Membres, l'application des instruments relatifs aux services de placement se heurte à des difficultés analogues. La plupart des pays disposent de services de placement publics mais, souvent, ces services restent limités, en raison de leur situation géographique et du point de vue des services offerts. Dans beaucoup de pays, ils ne se trouvent que dans les grandes zones urbaines. Les demandeurs d'emploi qui n'y ont pas accès doivent recourir à des services privés, lesquels ne font pas toujours l'objet d'un contrôle visant à empêcher les pratiques qui constituent une exploitation. Par ailleurs, les personnes cherchant un emploi à l'étranger continuent d'être particulièrement vulnérables.

De plus, un système de placement qui dépend fortement de bureaux privés ne peut pas s'acquitter d'une fonction très importante, à savoir collecter des données sur l'offre et la demande de main-d'œuvre. Sans ces informations, les pouvoirs publics ne peuvent pas élaborer des politiques d'emploi et de formation appropriées.

Faute de structures administratives insuffisantes le plus souvent, des pays se heurtent à des difficultés pour maintenir et étendre comme il convient leurs services de placement publics. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la mise à jour des registres de dockers. Mais la technologie progresse. Elle devient plus abordable et les services de placement publics sont mieux à même d'améliorer et d'étendre leurs services. Déjà, dans des pays comme la Thaïlande, les services de placement publics fournissent des informations sur l'Internet, et les demandeurs d'emploi disposent d'ordinateurs dans des agences plus petites ou situées dans des zones plus reculées.

Chapitre 7

Développement des ressources humaines

E. Sims

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations que les Etats Membres sont invités à mettre en œuvre).		
Convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974	32	En attendant une possible révision de la convention n° 140, à la lumière de nouveaux développements, qui viserait à la compléter, le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier cette convention et a demandé au Bureau de fournir une assistance technique au cas où des obstacles et des difficultés surviendraient.
Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975	60	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 142.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975	–	Le Conseil d'administration a inscrit la question de la révision de la recommandation n° 150 à l'ordre du jour de la 91 ^e session (2003) de la Conférence.
Autre instrument (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 148.

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 15) sur l'enseignement technique (agriculture), 1921	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n ^{os} 15 et 56. La question du retrait de ces recommandations est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 56) sur l'éducation professionnelle (bâtiment), 1937	–	
Recommandation (n° 57) sur la formation professionnelle, 1939	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement des recommandations n ^{os} 57, 60 et 88 par la recommandation (n° 117) sur la formation professionnelle, 1962.
Recommandation (n° 60) sur l'apprentissage, 1939	–	
Recommandation (n° 88) sur la formation professionnelle (adultes), 1950	–	
Recommandation (n° 87) sur l'orientation professionnelle, 1949	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement des recommandations n ^{os} 87, 101 et 117 par la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.
Recommandation (n° 101) sur la formation professionnelle (agriculture), 1956	–	
Recommandation (n° 117) sur la formation professionnelle, 1962	–	

I. Contenu des normes

Normes générales

En vertu de la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, l'Etat l'ayant ratifiée doit adopter et développer des politiques et des programmes complets et concertés d'orientation et de formation professionnelles en établissant, en particulier grâce au service public de l'emploi, une relation étroite entre l'orientation et la formation professionnelles et l'emploi. Ces politiques et programmes doivent tenir compte des besoins et possibilités d'emploi, du stade et du niveau de développement ainsi que des autres objectifs économiques, sociaux et culturels, et être appliqués par des méthodes adaptées aux conditions nationales. Visant à améliorer les capacités de l'individu, ils doivent encourager et aider toutes personnes sans discrimination et être élaborés et appliqués en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Des systèmes ouverts, souples et complémentaires d'enseignement et de formation doivent être élaborés et perfectionnés, et les systèmes d'orientation et de formation professionnelles progressivement étendus.

La recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, complète les dispositions de la convention par des indications détaillées sur les objectifs et les méthodes à suivre. Elle comporte, entre autres, les sections suivantes: formation aux fonctions de direction et à un travail indépendant, programmes destinés à des zones déterminées ou à des branches particulières de l'activité économique, groupes particuliers de la population, promotion de l'égalité de chances dans la formation et l'emploi des femmes et des hommes, travailleurs migrants, formation du personnel chargé des activités de formation et d'orientation professionnelles, recherche, aspects administratifs et organes représentatifs, coopération internationale.

Ces instruments présentent un certain nombre de caractéristiques communes: ils requièrent tous la formulation de politiques; la mise en œuvre de ces politiques doit être progressive et tenir compte des conditions nationales; les organisations d'employeurs et de travailleurs doivent être associées à l'élaboration et à l'application de ces politiques.

De même que la convention sur la politique de l'emploi, la convention sur la mise en valeur des ressources humaines encourage les gouvernements à adopter une approche globale et intégrée. Il devrait s'agir d'une approche bien conçue et non d'un assemblage de politiques et de programmes qui risquent de faire double emploi ou de suivre des orientations opposées. Plus important encore, le système de mise en valeur des ressources humaines devrait être étroitement lié aux politiques et programmes pour l'emploi. En fin de compte, la fonction essentielle de ce système est d'aider les gens à trouver et à conserver un emploi, et d'aider les entreprises à trouver les travailleurs qualifiés dont elles ont besoin. Par conséquent, pour disposer d'un système véritablement efficace, les gouvernements devraient considérer la mise en valeur des ressources humaines comme un élément essentiel de leurs politiques de l'emploi.

Toutefois, la convention indique que l'objectif plus général d'un système de mise en valeur des ressources humaines est d'aider les personnes à se faire entendre. La mise en valeur des ressources humaines vise non seulement à améliorer les qualifications des travailleurs mais aussi à aider les personnes à participer pleinement à la vie professionnelle et à la vie civique. Les gouvernements ne devraient pas se soucier seulement des aspects techniques de la mise en valeur des ressources humaines. Celle-ci devrait viser aussi la capacité de travailler en équipe et de participer à la vie syndicale. Par ailleurs, elle devrait apporter des informations sur les droits et devoirs des citoyens, préparer à la vie politique

et communautaire, etc. Ces informations et orientations devraient viser tout un ensemble de questions afin d'aider les personnes à prendre des décisions en toute connaissance de cause et, plus généralement, à se préparer au monde du travail.

La convention rappelle aux gouvernements que l'accès aux programmes de mise en valeur des ressources humaines doit être gratuit et ne pas être discriminatoire. À l'évidence, ces programmes devraient servir à lutter contre la discrimination en donnant leur chance aux groupes les plus désavantagés¹. Les systèmes de mise en valeur des ressources humaines devraient être ouverts et permettre aux personnes de changer de profession, et ne pas pénaliser celles qui avaient choisi précédemment une autre orientation². Ces systèmes devraient être souples et tenir compte des besoins de certaines catégories de personnes qui suivent une formation — travailleurs à temps plein, parents ayant de jeunes enfants, handicapés. Ils devraient, autant que possible, tenir également compte de toutes les personnes intéressées afin qu'elles puissent y accéder³. Ils devraient aussi créer une dynamique entre enseignement général, enseignement technique et enseignement professionnel⁴.

La convention admet que l'instruction n'est pas toujours scolaire et que l'enseignement extrascolaire a un rôle important à jouer dans l'acquisition de qualifications⁵. La convention permet aux gouvernements d'étendre progressivement leur système d'orientation et de formation professionnelles⁶. Les services d'orientation

¹ Les personnes démunies, en particulier celles appartenant à des groupes qui, de tout temps, ont fait l'objet de discrimination, sont souvent découragées d'exercer certaines professions — lesquelles leur sont même parfois interdites — alors qu'elles seraient manifestement capables de les exercer. Cette situation constitue une injustice pour celles-ci et une perte énorme pour la société. Outre que la discrimination est injuste, son coût économique est très élevé. Pourtant, aucun pays, aussi riche soit-il, ne dispose de ressources illimitées pour satisfaire aux aspirations de chacun. Les pays doivent veiller à ce que la répartition des professions soit équilibrée et à ce que les ressources limitées allouées à la mise en valeur des ressources humaines soient utilisées aussi efficacement que possible. Par conséquent, il est non seulement acceptable mais aussi essentiel que s'instaure une concurrence pour accéder à l'éducation et à la formation. Ce qui importe, c'est de veiller à ce que cette concurrence se fonde sur le seul mérite et qu'elle ne fasse pas l'objet de discriminations. Les conditions de concurrence doivent être soigneusement définies afin que les personnes issues de groupes désavantagés ne soient pas mises à l'écart.

² Beaucoup de pays obligent les élèves à choisir, à un très jeune âge, une filière professionnelle et ne permettent pas de changer ensuite facilement d'orientation ou de branche dans un même secteur d'activité. Les gouvernements devraient s'efforcer d'élaborer un système permettant aux élèves de changer d'orientation, lorsque, mieux informés, ils ont une idée plus précise de ce qu'ils veulent faire.

³ Par exemple, il sera plus facile pour les parents célibataires de participer à des cours de formation s'il existe des crèches.

⁴ Les personnes qui tirent tout le parti des cours de formation sont celles ayant une instruction générale solide, c'est-à-dire les bases nécessaires pour suivre un enseignement complémentaire. La formation spécialisée, à son tour, permet d'utiliser au mieux l'instruction générale.

⁵ Les gouvernements ne devraient pas écarter la possibilité d'une instruction dispensée dans un cadre informel, en particulier parce que cette solution est parfois la seule pour beaucoup de personnes en milieu rural ou dans des communautés défavorisées. Un système d'unités mobiles de formation et d'enseignement informel peut être beaucoup plus efficace qu'un nombre restreint de centres de formation inaccessibles à la plupart des personnes.

⁶ Cette disposition obéit à deux motifs importants. D'une part, il est coûteux de mettre en place un réseau de centres d'orientation et de réunir et de diffuser des informations sur l'évolution du marché

devraient informer les personnes afin de les aider à envisager une profession sur le long terme. Ils ne devraient donc pas se limiter à les aider à trouver un emploi.

L'orientation professionnelle devrait être accessible à tous, bien avant qu'une personne n'ait choisi une profession ou lorsqu'une personne, au milieu de sa vie professionnelle, souhaite changer d'orientation, par choix ou par nécessité. Les gouvernements devraient veiller à ce que les handicapés puissent accéder à l'orientation.

La convention souligne l'importance de l'«apprentissage tout au long de la vie». La convention, sur ce point, était en avance sur son temps. Aujourd'hui, cela va de soi. Il est nécessaire de pouvoir accéder à la formation pour améliorer constamment ses qualifications, d'avoir la possibilité de progresser dans sa carrière professionnelle et d'accroître la sécurité de l'emploi. Les entreprises ont besoin de la formation continue pour s'assurer que l'ensemble de leurs effectifs seront aussi productifs et novateurs que possible. Les avantages qu'en tirent travailleurs et employeurs aident le gouvernement à réaliser deux de ses principales priorités: lutter contre le chômage et favoriser une expansion économique aussi durable et rapide que possible.

D'autres groupes ont à la fois le droit et le devoir d'intervenir dans l'élaboration des politiques et programmes d'emplois. Il s'agit entre autres des représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs et des représentants d'autres groupes qui peuvent être touchés par ces politiques et programmes, notamment les travailleurs des zones rurales et ceux de l'économie informelle. De même que pour l'élaboration des politiques générales d'emploi, ces groupes disposent d'informations qui sont essentielles pour mener à bien les politiques de mise en valeur des ressources humaines et ils jouent un rôle essentiel pour les réaliser.

Il est important d'attirer l'attention sur ce que la convention n'indique pas expressément. Elle n'indique pas, par exemple, que les pouvoirs publics doivent fournir une formation pour tous. Elle met simplement l'accent sur certaines des fonctions qu'ils sont mieux à même d'accomplir, entre autres fournir une orientation professionnelle et des informations sur le marché du travail, répondre aux besoins en formation des handicapés et, de façon plus générale, veiller à ce que soit mis en place un système solide de mise en valeur des ressources humaines. La convention donne la possibilité aux employeurs, aux associations d'employeurs, aux syndicats et aux associations de travailleurs, ainsi qu'à des institutions privées payantes ou non, de fournir une formation. Il incombe au gouvernement, en consultation avec les travailleurs, les employeurs et d'autres organisations intéressées, de déterminer une combinaison idéale d'institutions publiques, privées ou publiques, à but lucratif ou non, qui permettra de réaliser les objectifs de la convention, dont celui de l'égalité d'accès pour tous. La convention tient compte du fait que la situation économique, les préoccupations sociales et les conditions culturelles des pays sont différentes. Par conséquent, les priorités et solutions varieront d'un pays à l'autre. Les gouvernements doivent avoir assez de latitude pour élaborer le système le plus

du travail, et d'établir un système de centres de formation pour répondre aux besoins de qualifications. Par conséquent, les gouvernements doivent avoir la possibilité d'établir progressivement ces systèmes. D'autre part, il est préférable et même important que ce système soit élaboré progressivement plutôt qu'en une seule fois. Etablir un système d'orientation et de formation professionnelles a, dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, un caractère expérimental. Il est donc beaucoup plus souhaitable de le mettre en place peu à peu, en examinant soigneusement son évolution et en procédant aux ajustements nécessaires. De la sorte, le système peut être étendu en fonction des nombreux besoins. L'une des erreurs les plus fréquentes est de considérer que les personnes qu'il vise constituent un groupe homogène, et de ne pas prendre en compte des besoins spécifiques. Ainsi, à plusieurs égards, il vaut mieux mettre en place des services pour un groupe puis pour un autre, ce qui aidera les pouvoirs publics à mieux comprendre les besoins différents de ces groupes.

adapté à leur situation. Il n'y pas de modèle unique de mise en valeur des ressources humaines, et celle-ci doit pouvoir s'adapter à l'évolution d'un pays donné.

La recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, est en cours d'actualisation pour tenir compte de l'évolution du monde du travail en général et, en particulier, de la contribution que pourra apporter la technologie de l'information et de la communication pour dispenser, à un coût moins élevé, une formation à un public beaucoup plus nombreux. La Conférence internationale du Travail, en 2000, a indiqué que les termes de référence d'un réexamen de la recommandation susmentionnée devraient s'inspirer de ses conclusions de 2000, des conclusions de la Charte de Cologne de 1999 et des déclarations conjointes sur ce sujet des organisations patronales et syndicales internationales; ils devraient comprendre les éléments suivants:

- 1) répondre aux besoins éducatifs et de formation du marché du travail moderne dans les pays en développement comme dans les pays développés, et promouvoir l'équité sociale dans l'économie mondiale;
- 2) promouvoir le concept de *l'emploi décent* en donnant une définition du rôle de l'éducation et de la formation;
- 3) promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, rehausser le niveau d'employabilité des travailleurs du monde entier et résoudre les problèmes économiques;
- 4) déterminer les responsabilités de chacun en matière d'investissement et de financement de l'éducation et la formation;
- 5) promouvoir des cadres de qualifications nationaux, régionaux et internationaux comportant des dispositions relatives aux connaissances préalables;
- 6) améliorer l'accès à l'éducation et à la formation ainsi que l'égalité des chances de tous les travailleurs dans ce domaine;
- 7) mettre en valeur le potentiel des partenaires sociaux à constituer des partenariats dans l'éducation et la formation;
- 8) répondre à la nécessité d'étendre l'assistance technique et financière aux pays et sociétés les moins favorisés.

Congé-éducation payé

Le droit à l'éducation et à la formation continue est visé par la convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, et la recommandation n° 148 correspondante.

La convention (n° 140) sur le congé-éducation payé, 1974, comporte l'obligation pour l'Etat partie de formuler et d'appliquer une politique visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions nationales et, au besoin, par étapes, l'octroi du congé-éducation payé à des fins de formation à tous les niveaux, d'éducation générale, sociale ou civique, ou d'éducation syndicale. Cette politique doit tenir compte du stade de développement et des besoins du pays et être coordonnée avec les politiques générales relatives à l'emploi, à l'éducation, à la formation et à la durée du travail. Elle doit être élaborée et appliquée en association avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et les institutions intéressées. Le financement doit être assuré de façon régulière et adéquate. Le congé ne doit pas être refusé aux travailleurs en raison de leur race, couleur, sexe, religion, opinion politique, ascendance nationale ou origine sociale. La période de congé-éducation doit être assimilée à une période de travail effectif pour déterminer les droits à des prestations sociales et autres droits découlant de la relation de travail.

La recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974, ajoute que celui-ci n'est pas destiné à se substituer à une éducation et à une formation adéquates de la jeunesse. Elle envisage les mesures de promotion qui devraient être prises et indique quels pourraient être les responsables du financement. Précisant que les travailleurs devraient être libres de décider à quels programmes ils veulent participer, la recommandation énonce les principes applicables aux conditions d'octroi du congé et au versement des prestations financières qui l'accompagne.

Ces instruments portent sur l'éducation continue qui a pour double objectif, d'une part, d'accroître et d'actualiser les qualifications et, d'autre part, de donner des qualifications plus générales dans le domaine syndical et celui de l'éducation sociale et civique. La convention établit le droit de bénéficier d'un congé-éducation payé pendant le temps de travail avec une garantie du revenu. Le coût de la formation et de la garantie du revenu, d'une manière générale, devrait être supporté par le gouvernement plutôt que par l'employeur. Les Etats disposent de beaucoup de latitude pour mettre progressivement en place un système de formation continue, mais ce système devrait être coordonné avec le système de mise en valeur des ressources humaines et la politique de l'emploi ⁷.

II. Synthèse des principes de la commission d'experts

La commission d'experts a souligné qu'en ouvrant plus largement le choix de l'emploi, en permettant la mobilité des personnes et en préservant les chances de chacun sur le marché de l'emploi, la formation a en effet une part déterminante dans la mise en œuvre des principes fondamentaux de l'Organisation. Facteurs d'équité, l'orientation et la formation professionnelles favorisent le plein exercice de la liberté de choix et de l'égalité d'accès en matière d'emploi et de profession. Dans les pays industrialisés comme dans ceux en développement, la mise en valeur des ressources humaines occupe désormais une place de tout premier plan dans les politiques de l'emploi, et le rôle croissant des partenaires sociaux dans l'élaboration et l'application de ces politiques apparaît comme un gage de leur efficacité. Cette contribution de l'orientation et de la formation professionnelles aux objectifs de non-discrimination, d'égalité de chances et de traitement et de plein emploi, productif et librement choisi, ainsi que la nécessité d'une association étroite des organisations d'employeurs et de travailleurs à ces domaines sont aujourd'hui partout reconnues. Le rôle fondamental des normes internationales du travail se trouve ainsi conforté, notamment dans le cadre d'une stratégie d'ensemble visant à faire face aux problèmes de l'ajustement structurel et à la nécessité, pour tous les pays, «d'appliquer des politiques qui leur permettent de s'adapter aux mutations d'une économie mondiale interdépendante». Dans certains pays, des moyens importants sont mis au service de cet objectif, parfois en faisant appel à des technologies coûteuses. On ne doit cependant pas en conclure que l'application de ces dispositions n'est pas à la portée des pays qui ne peuvent affecter à l'orientation professionnelle un niveau élevé de ressources humaines et financières: c'est l'extension progressive de ces systèmes que la convention requiert, selon des méthodes adaptées aux conditions nationales.

⁷ La Suède fournit un bon exemple de ce type de coordination. Dans ce pays, les chômeurs ont la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle en remplaçant temporairement les travailleurs qui participent à un cours de formation continue.

III. Application des normes dans la pratique

En ce qui concerne l'éducation et la formation, les gouvernements se heurtent généralement à des difficultés financières. Un système d'éducation et de formation requiert des infrastructures importantes et, plus important encore, des formateurs qualifiés et motivés. Il faut à cette fin des ressources financières importantes, mais beaucoup de pays sont soumis à des pressions pour réduire les dépenses publiques.

Plusieurs rapports révèlent une tendance à ne voir dans la convention n° 142 que des prescriptions en vue de la seule création d'organismes centraux dont l'influence sur le secteur non structuré risque d'être faible. Or une part importante des activités d'orientation et de formation professionnelles est prise en charge par ce secteur qui tend, par sa nature même, à échapper aux réglementations.

Les activités de coopération technique du BIT peuvent contribuer à résoudre les problèmes suscités par l'application des instruments relatifs à la mise en valeur des ressources humaines.

Le congé-éducation payé peut sembler un luxe pour les gouvernements qui connaissent les plus grandes difficultés pour fournir une instruction de base. Toutefois, les technologies de l'information et de la communication peuvent contribuer à diminuer les coûts. Beaucoup de pays manquent aussi de ressources pour garantir le revenu des personnes qui bénéficient d'un congé-éducation payé.

Chapitre 8

Sécurité de l'emploi

E. Sims

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Pas de conclusions		
Convention (n° 158) sur le licenciement, 1982	31	Le Groupe de travail sur la politique de révision des normes n'est pas parvenu à des conclusions à l'égard de la convention n° 158 et de la recommandation n° 166.
Recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982	–	

Instrument dépassé *(Instrument qui n'est plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les **Etats Membres** ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).*

Instrument	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 119) sur la cessation de la relation de travail, 1963	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 119 par la convention (n° 158) et la recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982.

I. Contenu des normes

Dans le passé, employeur et travailleur pouvaient mettre un terme à la relation d'emploi en donnant simplement une notification, sans avoir à donner de motif et sans restrictions ni conditions de procédure. Si, à première vue, les deux parties semblent sur un pied d'égalité, les conséquences de la cessation d'emploi ne sont pas les mêmes pour l'une et l'autre. D'une manière générale, les travailleurs sont davantage affectés par la perte de leur emploi que les employeurs ne le sont par le départ d'un travailleur. En outre, les employeurs ont souvent plus de force de négociation et, pour protéger leurs intérêts, peuvent discuter les conditions de la cessation d'emploi. Les travailleurs sont loin d'être en aussi bonne posture pour négocier des dispositions de protection analogues. Déjà au début du XX^e siècle, de nombreux pays avaient commencé à limiter la possibilité, pour un employeur, de mettre à tout moment un terme au contrat de travail, une tendance qui s'est affirmée au fil des années. Au milieu du siècle, nombre de pays avaient adopté des lois reflétant l'idée récurrente que l'employeur ne pouvait en finir avec la relation de travail sans raison valable; qu'il s'agisse d'un problème portant sur les capacités ou la conduite de l'employé, ou d'une raison tenant au bon fonctionnement de la société. Ce principe a en outre été affirmé par la recommandation n° 119 sur la cessation de la relation de travail adoptée par l'OIT en 1963.

Il en a résulté l'adaptation dans les pays au cours des décennies suivantes de leur législation, afin qu'elle s'oriente dans le même sens que cette recommandation. Une autre avancée remarquable dans ce domaine fut l'adoption par la Communauté économique européenne, le 17 février 1975, de la directive 75/129 sur l'harmonisation des lois entre les Etats membres, en matière de procédure collective. Enfin, en 1982, la Conférence internationale du Travail adopta la convention n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur, complétée la même année par la recommandation n° 166.

La convention peut être appliquée de diverses façons, en fonction de ce qui est le plus approprié à la législation du travail en vigueur. Les gouvernements peuvent exclure du champ d'application de la convention les travailleurs liés par un contrat à durée déterminée, ceux effectuant une période d'essai, les travailleurs occasionnels et ceux liés par d'autres types de contrats non permanents. Toutefois, ils doivent veiller à ce que ces exceptions ne permettent pas de se soustraire aux dispositions de protection contre le licenciement injustifié. Certaines catégories de travailleurs, étant donné la nature de leur

emploi et le niveau de leur rémunération (par exemple, le personnel de direction), n'ont pas besoin d'une protection générale. D'autres ont besoin d'une protection mais la nature de l'entreprise ou du secteur en rend difficile l'octroi (entre autres, les micro-entreprises dans lesquelles le travailleur vit sous le même toit que l'employeur). Les gouvernements devraient consulter les partenaires sociaux avant d'exclure du champ d'application de la convention certaines catégories, et ils doivent s'efforcer de surmonter progressivement les difficultés en protégeant autant que possible les catégories de travailleurs exclues du champ d'application de la convention.

Le principe directeur de la convention est que la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur n'est pas acceptable dans le cas des catégories de travailleurs visées par la convention. La perte de l'emploi est lourde de conséquences pour le travailleur; dans le même temps, les employeurs doivent être en mesure de faire face aux évolutions. Par conséquent, la cessation de la relation d'emploi devrait être permise mais limitée aux cas pour lesquels il existe un motif valable. Entre autres sont des motifs valables ceux qui suivent:

- 1) le travailleur n'est plus en mesure d'effectuer les tâches nécessaires au fonctionnement de l'entreprise ou a une conduite incompatible avec les exigences du lieu de travail;
- 2) les conditions économiques, technologiques ou autres ont évolué d'une façon telle qu'il est nécessaire de supprimer le poste de travail.

La convention indique que ne constituent pas, entre autres, des motifs valables de licenciement — que le licenciement soit individuel ou collectif ou lié au statut du travailleur ou à son aptitude au travail:

- a) l'affiliation syndicale ou la participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail;
- b) le fait de solliciter, d'exercer ou d'avoir exercé un mandat de représentation des travailleurs;
- c) le fait d'avoir déposé une plainte ou participé à des procédures engagées contre un employeur en raison de violations alléguées de la législation, ou présenté un recours devant les autorités administratives compétentes;
- d) la race, la couleur, le sexe, l'état matrimonial, les responsabilités familiales, la grossesse, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale;
- e) l'absence du travail pendant le congé de maternité.

En pratique, de nombreux pays ont considéré que le licenciement d'un travailleur pour l'un des motifs exposés ci-dessus était plus que la simple violation d'un droit individuel, dans le sens où il était également de nature à affecter l'ordre public (par exemple la liberté syndicale dans les cas *a*) et *b*) exposés, la protection contre la discrimination dans le cas *d*), la protection de la maternité dans le cas *e*), et l'exercice de ce que l'on pourrait appeler un droit civique dans le cas *c*)).

C'est la raison pour laquelle la législation est plus stricte dans ces cas que dans ceux dans lesquels un employé a été licencié pour un motif arbitraire, autre que ceux précédemment énumérés.

L'absence temporaire du travail en raison d'une maladie ou d'un accident ne doit pas constituer un motif valable de licenciement. Le gouvernement peut déterminer ce qui constitue l'absence temporaire du travail, de préférence en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. Souvent, dans les pays où des systèmes d'assurance accident et d'assurance maladie sont en place, la définition de l'absence temporaire est liée à la période pendant laquelle l'assuré a droit à des prestations de maladie. Le principe est qu'il vaut mieux, pour les travailleurs malades ou victimes d'un accident, de pouvoir se rétablir sans craindre de perdre leur emploi, crainte qui peut les conduire à reprendre leur travail avant d'être pleinement rétablis. Ils risqueraient alors d'être encore contagieux ou trop faibles pour travailler dans des conditions de sécurité. Toutefois, des limites doivent être établies, en raison du coût que représente pour les employeurs l'absence d'un salarié pour une période indéterminée.

En cas de licenciement individuel, le travailleur doit avoir le droit de se défendre contre les allégations selon lesquelles il est incapable de s'acquitter de son travail ou selon lesquelles il s'est conduit d'une façon qui justifie le licenciement. Il est important qu'il puisse le faire avant le licenciement afin que soient réduits au minimum tant le préjudice causé à la relation d'emploi que celui dont le travailleur est victime, dans le cas où il apparaît que les accusations sont infondées. Toutefois, il peut y avoir des circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'employeur ne permet pas au travailleur d'être entendu avant le licenciement. A titre d'exemple, le travailleur peut être détenu pour avoir commis une agression ou un vol. Dans ce cas, il est légitime que l'employeur s'en remette à la justice au lieu d'entendre le travailleur.

Pour ce qui est des licenciements collectifs, le gouvernement devrait avoir une attitude constructive en cas de restructuration ou d'interruption des activités d'une entreprise. L'employeur devrait consulter les travailleurs avant d'agir. Les consultations devraient être véritables — même si l'employeur est convaincu que certaines mesures s'imposent en raison de la situation, il doit prendre sérieusement en compte les solutions que les travailleurs proposent. Dans le cas où aucune des propositions des travailleurs ne semblerait praticable, l'employeur et les travailleurs devraient s'efforcer de trouver ensemble d'autres solutions. Les employeurs sont incités à envisager les mesures suivantes pour prévenir ou limiter les licenciements:

- 1) restrictions de l'embauche;
- 2) échelonnement de la réduction du personnel sur une certaine période afin de faire jouer la diminution naturelle des effectifs;
- 3) mutations internes;
- 4) formation et recyclage;
- 5) retraite anticipée facultative avec une protection appropriée du revenu;
- 6) diminution des heures supplémentaires;
- 7) réduction de la durée normale du travail (avec une compensation partielle des pertes de salaire).

Toutefois, c'est l'employeur qui devrait décider en dernier ressort des mesures à prendre.

L'employeur devrait fournir aux travailleurs toutes les informations nécessaires pour qu'ils puissent prendre connaissance des motifs financiers ou autres du licenciement et protéger leurs intérêts, tout en ayant à l'esprit les difficultés que l'entreprise rencontre. Ces

informations devraient être fournies suffisamment tôt pour que les représentants des travailleurs aient le temps d'élaborer des mesures de rechange ou de proposer des moyens pour réduire au minimum les conséquences négatives de la restructuration sur les travailleurs.

Le gouvernement peut établir préalablement, de préférence en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, le nombre ou la proportion de licenciements à partir desquels des consultations devront être effectuées¹.

Les autorités compétentes devraient être averties par l'employeur d'une éventuelle restructuration pour pouvoir prendre l'une ou plusieurs des mesures suivantes:

- jouer un rôle de médiateur dans les consultations entre l'employeur et les représentants des travailleurs;
- prendre d'éventuelles mesures préventives (par exemple, une aide financière ponctuelle à une entreprise, jusque-là prospère, qui a subi les contrecoups d'une crise extérieure grave);
- anticiper sur une éventuelle hausse importante du chômage en prenant des mesures d'atténuation (accroissement momentané des investissements dans les infrastructures pour créer des emplois, programmes de formation ou de recyclage, création de fonds de crédits renouvelables et cours de formation pour aider les micro-entreprises).

Pour prendre les mesures appropriées, les autorités doivent être averties suffisamment tôt. Les pouvoirs publics peuvent établir à l'avance le nombre ou le pourcentage de travailleurs visés par des réductions d'effectifs à partir desquels l'employeur doit avertir les autorités.

La convention reconnaît également que la procédure de recours est coûteuse pour l'employeur lorsqu'il n'est pas en mesure de pourvoir aussitôt le poste de travail. Par conséquent, le droit de recourir à un organe indépendant est limité dans le temps et les pouvoirs publics sont incités à fixer ce délai en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. Travailleurs et employeurs devraient être incités à entamer une démarche de conciliation avant que ne soit engagée une procédure de recours.

En cas de licenciement collectif, les travailleurs devraient être autorisés à le contester lorsque, à première vue, la nécessité de ce licenciement n'apparaît pas (par exemple, lorsqu'un nombre considérable de personnes sont embauchées peu après le licenciement collectif), ou à contester la façon dont le licenciement a été effectué. L'organe impartial compétent devrait être habilité à annuler une décision de ce type, en particulier dans le cas de licenciements collectifs importants. Toutefois, remettre en question la stratégie commerciale d'une entreprise et demander à celle-ci de révéler des informations financières, technologiques et autres éléments sensibles est délicat. Les pouvoirs publics

¹ L'entreprise devrait être incitée à procéder à des consultations, même si elle n'envisage qu'un seul licenciement, mais ces consultations peuvent empêcher l'employeur de réagir rapidement face à une situation donnée et être très coûteuses pour l'entreprise, ce qui peut aggraver une situation financière déjà grave. Par conséquent, obliger un employeur à procéder à des consultations qui peuvent être longues chaque fois qu'un travailleur est licencié pourrait, en fin de compte, être dommageable pour tous. L'employeur peut souhaiter d'envisager un mécanisme de consultation moins formel lorsque peu de licenciements sont prévus, ce qui demandera moins de temps et permettra de protéger les intérêts des autres travailleurs. En outre, des garanties devraient être prévues pour que les employeurs n'échelonnent pas les licenciements dans le seul but de ne pas avoir à consulter les travailleurs.

peuvent donc limiter la capacité qu'a l'autorité compétente d'examiner la décision de l'entreprise et les conditions dans lesquelles les informations sont révélées.

Lorsqu'un travailleur intente un recours contre un licenciement, la charge de la preuve ne devrait pas lui incomber. Cela serait déloyal, les travailleurs n'ayant pas accès, d'une manière générale, à toutes les informations nécessaires.

En principe, la réintégration dans l'emploi devrait être considérée comme la meilleure solution. Cependant parfois, ni l'employeur ni les travailleurs n'y trouvent leur compte. D'autres solutions, comme le versement d'une indemnisation, sont donc acceptables. L'indemnisation devrait chercher à compenser la perte de l'emploi et, le cas échéant, les torts causés à la réputation du travailleur. Toutefois, elle ne devrait pas avoir un caractère de sanction, à l'exception peut-être des cas de licenciement manifestement abusif.

Les travailleurs devraient bénéficier d'un préavis suffisant pour pouvoir se préparer à la recherche d'un emploi. Les employeurs devraient être incités à accorder aux travailleurs, pendant le préavis, des périodes de temps libre afin qu'ils puissent chercher un emploi. Dans le cas où il ne serait pas possible de donner un préavis, l'employeur devrait verser une indemnisation (le plus souvent d'un montant égal aux salaires que le travailleur aurait dû percevoir pendant la période de préavis) ².

Les personnes qui perdent leur emploi devraient avoir droit à des prestations de licenciement ou de sécurité sociale. En cas de versement de prestations de licenciement, celles-ci devraient tenir compte de l'ancienneté du travailleur ³.

Les employeurs devraient être incités à verser une indemnité de licenciement en plus des prestations de sécurité sociale auxquelles le travailleur pourrait avoir droit, étant donné en particulier que le montant de ces prestations de sécurité sociale peut être faible et que les indemnités de licenciement constituent souvent une forme de rémunération différée ⁴.

Les employeurs ne sont pas tenus (mais, assurément, ils y sont incités) de verser des indemnités de licenciement lorsque le travailleur est couvert par un régime de sécurité sociale mais ne peut pas percevoir les prestations que ce régime prévoit (par exemple, lorsqu'il n'a pas travaillé assez longtemps, qu'il n'a pas payé ses cotisations ou qu'il ne recherche pas activement un emploi). L'idée est que l'employeur ne devrait pas être tenu

² Toutefois, en cas de faute grave de conduite, il serait déloyal d'exiger de l'employeur qu'il accorde un préavis ou qu'il verse une indemnisation au lieu du préavis; en effet, l'employeur subirait alors les conséquences des fautes graves commises par le travailleur. Néanmoins, il conviendrait de limiter la définition des cas de mauvaise conduite à ceux dans lesquels obliger l'employeur à donner un préavis serait déloyal pour celui-ci.

³ Les travailleurs occupés depuis longtemps par une entreprise sont le plus souvent plus âgés et leurs qualifications sont propres à l'entreprise. Ainsi, ils sont, d'une manière générale, moins compétitifs sur le marché du travail et ils risquent davantage de rester plus longtemps au chômage et d'avoir besoin d'un revenu de remplacement. Afin de garantir une certaine continuité de revenu, les indemnités de licenciement devraient également tenir compte du salaire que le travailleur percevait. Le droit à une indemnité de licenciement ne devrait pas être assujéti à un temps de service minimum, mais ce temps de service peut être pris en compte pour déterminer le montant de l'indemnité de licenciement. Les indemnités en cas d'absence de préavis et les indemnités de licenciement sont deux choses distinctes. Le versement d'une indemnité en cas d'absence de préavis ne devrait pas être déduit du montant de l'indemnité de licenciement due au travailleur.

⁴ Néanmoins, les indemnités de licenciement constituent pour l'essentiel un revenu de remplacement et, par conséquent, dans la mesure où un travailleur aura droit à des prestations sociales qui constituent un revenu, un remplacement complémentaire du revenu aura un caractère plus discrétionnaire.

financièrement responsable du fait que le travailleur ne peut pas percevoir les prestations de sécurité sociale auxquelles il aurait droit dans des circonstances normales. Bien sûr, lorsque l'employeur est responsable du fait que le travailleur ne peut pas percevoir ces prestations (par exemple, lorsqu'il n'a pas versé les cotisations de sécurité sociale ou qu'il a détourné les cotisations du travailleur), il devrait alors être tenu de verser une indemnité de licenciement.

Dans la mesure du possible, à l'échelle nationale, un système d'assurance chômage est très souhaitable, tant pour les employeurs que pour les travailleurs. D'un côté, il permet d'atténuer le coût du licenciement pour l'employeur et, de l'autre, il permet de garantir au travailleur un revenu pendant une période plus longue (même si ce revenu est faible) et, souvent, dans le cas de longues périodes de chômage, il est plus généreux que les indemnités de licenciement.

Enfin, les employeurs devraient être encouragés à donner priorité, pendant une période déterminée, aux travailleurs qu'ils ont licenciés lorsqu'ils sont à nouveau en mesure d'embaucher des personnes ayant des qualifications comparables. Les employeurs devraient également envisager la possibilité d'aider les travailleurs à trouver un autre emploi satisfaisant, par exemple en prenant directement contact avec d'autres employeurs.

II. Principes de la commission d'experts en ce qui concerne la sécurité de l'emploi

La commission a déploré que, malgré l'importance fondamentale que revêt pour les travailleurs la protection contre le licenciement injustifié, 30 pays seulement aient ratifié la convention. La commission a pris note des efforts déployés par de nombreux pays pour promouvoir l'emploi, en particulier en accroissant la flexibilité du marché du travail, et en prenant d'autres mesures, par exemple en matière de formation. A cet égard, la commission a souligné que les dispositions de la convention ne sont pas incompatibles avec cette approche du marché du travail. De fait, la convention prône une planification avisée et humaine des ressources à l'échelle de l'entreprise. La commission a attiré l'attention sur la nécessité de faire preuve de loyauté envers les travailleurs en ce qui concerne la sécurité de l'emploi, laquelle est nécessaire à de bonnes relations d'emploi, lesquelles, à leur tour, peuvent contribuer à accroître la productivité. Il ressort clairement des dispositions de la convention qu'il est nécessaire de concilier la protection des travailleurs contre le licenciement injustifié et la nécessité de garantir la flexibilité du marché du travail. La convention s'en tient donc à exiger que le licenciement se fonde sur des motifs valables, liés à la conduite ou aux aptitudes du travailleur, ou aux besoins opérationnels de l'entreprise. De plus, elle établit des normes de base pour garantir une procédure de licenciement loyale. La convention laisse beaucoup de latitude aux gouvernements pour déterminer, en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, les types de garanties les plus appropriés à la situation économique et sociale du pays.

La commission a noté avec intérêt que de plus en plus de gouvernements et d'organisations tripartites demandent au Bureau des informations sur la convention, et qu'ils semblent apprécier surtout la flexibilité qu'elle permet, ainsi que la contribution précieuse qu'elle peut apporter à une politique de l'emploi progressive et efficace. Cela est peut-être dû au fait que la mondialisation des marchés, d'une manière générale, intensifie la concurrence et a pour effet d'amenuiser la sécurité de l'emploi. Les perturbations sociales qu'entraîne le chômage font que de plus en plus de gouvernements comprennent qu'il est important de veiller à la loyauté du licenciement et de sa procédure.

La convention permet de concilier la promotion, dans la pratique, du *droit au travail*, laquelle passe par la création d'emplois, en particulier par des entreprises économiquement

saines, et la protection minima garantie par la *législation du travail*, ce qui implique un niveau de protection universel pour les travailleurs. Ces deux éléments sont essentiels pour promouvoir les intérêts de la société. La commission a également souligné que la mise en œuvre de la convention est bénéfique pour la paix sociale et la productivité à l'échelle de l'entreprise, et qu'elle contribue à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui se traduit par la stabilité sociale. Enfin, la commission a recommandé de donner priorité à la promotion de ces normes importantes et enjoint les gouvernements d'envisager, en consultation avec les partenaires sociaux, la possibilité de ratifier la convention.

III. Application des normes dans la pratique

Des difficultés importantes sont apparues pour l'application de la convention en ce qui concerne la sécurité de l'emploi. Les principales sont liées à une compréhension erronée des normes.

Souvent, les gouvernements confondent sécurité de l'emploi et emploi à vie. Ils craignent que l'exigence de motifs valables et de procédures loyales pour mettre fin à une relation d'emploi ne conduise à rigidifier le marché du travail. Pourtant, il apparaît qu'une législation garantissant la sécurité de l'emploi prend de l'ampleur dans certains des pays qui sont les plus favorables à une plus grande flexibilité du marché du travail. En effet, avant de soumettre à des conditions les modalités et le moment du licenciement, il faut compenser les incertitudes croissantes auxquelles la mondialisation expose les travailleurs.

Les gouvernements craignent également que la sécurité de l'emploi ne décourage les employeurs d'embaucher et, par conséquent, ne conduise à une hausse du chômage. Pourtant, la convention et la recommandation ont été adoptées à une époque où la promotion de l'emploi constituait une préoccupation de plus en plus forte. La convention et la recommandation visent à concilier le besoin pour les travailleurs de jouir de la sécurité de l'emploi et la nécessité d'inciter les employeurs à embaucher. Par conséquent, ces instruments, sans empêcher les licenciements en soi, mettent l'accent sur le caractère loyal que doit avoir leur procédure et sur l'importance de promouvoir la sécurité de l'emploi plutôt que la stabilité de l'emploi, principalement en fournissant des services de formation et de placement aux personnes qui ont perdu leur emploi.

De plus, l'application des normes est entravée par la compréhension erronée que les travailleurs ou les employeurs en ont. Beaucoup d'employeurs rechignent à consulter les travailleurs, estimant à tort que ces derniers ne feront pas preuve de souplesse. Or les exemples d'attitude coopérative sont nombreux: les travailleurs comprennent qu'il est dans leur intérêt que l'entreprise soit saine et, souvent, ils font preuve de bonne volonté en s'efforçant de surmonter, avec la direction de l'entreprise, les situations difficiles, lorsque cette dernière agit de bonne foi et respecte dûment leurs droits.

Toutefois, des organisations de travailleurs font pression pour obtenir des restrictions très sévères à la possibilité de licencier, sans tenir compte des risques que les employeurs prennent lorsqu'ils embauchent. La commission d'experts a observé que ces risques sont encore plus élevés pour les employeurs lorsqu'ils embauchent des chômeurs de longue

durée. Par conséquent, il peut être légitime, afin d'inciter les employeurs à les engager, qu'un gouvernement autorise une période d'essai plus longue dans le cas de chômeurs de longue durée⁵.

⁵ En plus de l'étude d'ensemble de la commission d'experts de 1995 sur la convention n° 158 et la recommandation n° 166, le BIT a réalisé récemment une étude comparative sur la législation et la pratique en ce qui concerne la cessation de la relation d'emploi (FN *Termination of employment Digest: A legislative review*, BIT, Geneva, 2000). Cette étude peut être consultée au site <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/pdf/term/digest.pdf>.

Chapitre 9

Conditions générales de travail

9.1. Salaires

G. P. Politakis

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949	58	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 94.
Recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 84.
Convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949	94	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 95 et a attiré leur attention sur la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, qui révisé l'article 11 de la convention n° 95.
Recommandation (n° 85) sur la protection du salaire, 1949	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 85.
Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970	43	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 131 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 135.
Convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992	14	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 180) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928	101	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 26.
Recommandation (n° 30) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 30.
Convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951	51	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 99.
Recommandation (n° 89) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 89.
Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)		
Dans le domaine des salaires, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

De même que la durée du travail, la rémunération est l'aspect des conditions du travail qui a l'impact le plus direct et le plus tangible sur la vie quotidienne des travailleurs. Dès ses premières années, l'Organisation internationale du Travail a placé la question des niveaux décents de salaire et la question des pratiques équitables de rémunération au centre de son action, et elle a préconisé l'adoption de normes du travail visant à garantir et à protéger les droits des travailleurs en matière de salaires. Le texte original de la Constitution de l'Organisation, établi en 1919, précise que «la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables» est l'une des améliorations à apporter d'urgence afin de combattre la misère et les privations dont souffre un grand nombre de personnes ainsi que le mécontentement social qui en résulte, de sorte que puisse régner la paix universelle. Parmi les principes et les méthodes devant orienter la politique des Etats Membres, ce même texte mentionne le paiement d'un salaire assurant aux travailleurs «un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays». La Déclaration de Philadelphie concernant les buts et les objectifs de l'OIT adoptée en 1994 affirme à nouveau que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous» et souligne la nécessité de mettre en œuvre dans le monde des programmes propres à réaliser «la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection».

Les normes de l'OIT dans le domaine des salaires qui sont analysées ci-après couvrent quatre aspects différents: la protection des salaires comprenant les principes et les règles concernant le moyen, la périodicité, le moment et le lieu du paiement des salaires, les retenues sur les salaires ou le traitement privilégié des créances des travailleurs en cas de faillite (I); la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur au moyen d'un privilège ou d'une institution de garantie (II); le droit à un salaire minimum et les modalités d'application des systèmes de fixation des salaires minima (III); et finalement la protection de taux de salaire socialement acceptables dans les contrats passés par une autorité publique par l'insertion de clauses de travail dans lesdits contrats (IV).

I. Convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, et recommandation n° 85

Antécédents et objectifs

Les législations nationales concernant la protection des salaires se trouvent parmi les mesures les plus anciennes de protection sociale. La question de l'adoption de normes en vue de réglementer le moyen du paiement des salaires et d'autres aspects tels que les retenues sur les salaires ou la garantie du paiement des salaires en cas de faillite a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1947. Jusqu'à ce moment, la Conférence n'avait traité qu'accessoirement les problèmes de la protection du salaire en adoptant une série de résolutions ainsi que quelques dispositions dans certaines conventions et recommandations. Par exemple, lors de sa 19^e session en 1935, la Conférence a adopté une résolution invitant le Bureau à entreprendre une enquête sur le système du troc comportant l'obligation de dépenser le salaire pour des biens fournis par l'employeur et les pratiques analogues, mais cette enquête a été par la suite suspendue en raison du déclenchement de la seconde guerre mondiale. Lors de sa 25^e session en 1939, la Conférence a inclus dans la convention (n° 64) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1939, certaines dispositions relatives à la question de la protection des salaires prévoyant que tout contrat de travail doit porter mention des points tels que, parmi d'autres, les taux de salaires et la méthode de calcul et le mode et la périodicité du paiement des salaires, ainsi que des avances sur les salaires. Enfin, la convention (n° 82)

sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947, adoptée lors de la 30^e session de la Conférence en 1947 comprend des dispositions particulières sur la rémunération des travailleurs et, en particulier, des dispositions concernant le paiement des salaires en monnaie ayant cours légal et à des intervalles réguliers, les retenues de salaires, la tenue de registres et la délivrance d'attestations de salaire, les paiements en nature, le lieu du paiement et les avances sur les salaires. Ces principes pour la plupart avaient déjà été énoncés dans la recommandation (n° 70) sur la politique sociale dans les territoires dépendants, 1944, adoptée lors de la 26^e session de la Conférence, et la recommandation (n° 74) sur la politique sociale dans les territoires dépendants (dispositions complémentaires), 1945, adoptée lors de la 27^e session de la Conférence.

L'origine de la convention n° 95 se trouve dans le rapport intitulé «Principes d'action, Programme et Statut de l'Organisation internationale du Travail» élaboré par le Bureau pour la Conférence de 1944. Ce rapport souligne que «la politique des salaires est au centre des préoccupations de l'Organisation internationale du Travail» et, plus loin, ajoute que «l'adoption d'une convention ou d'une recommandation sur les méthodes de paiement des salaires, traitant entre autres de la fréquence des paiements, des déductions sur les salaires, des avances sur les salaires, de l'interdiction du troc, de l'évaluation équitable de la rémunération en nature, de la protection des salaires dans les cas de faillite et de liquidation, serait d'un grand intérêt dans de nombreuses régions, en particulier pour les ouvriers agricoles»¹.

Le rapport préliminaire présenté par le Bureau à la 31^e session de la Conférence internationale du Travail, qui s'est tenue à San Francisco, introduit le sujet de la manière suivante:

En règle générale, le but des mesures législatives adoptées pour la protection des salaires est de garantir le travailleur contre des pratiques qui tendraient à le maintenir dans une dépendance excessive vis-à-vis de l'employeur, et de faire en sorte qu'il reçoive rapidement et intégralement le salaire qu'il a gagné. Pour que ce résultat soit assuré, il est nécessaire que le travailleur reçoive son salaire sous forme de numéraire qu'il peut dépenser à sa guise, qu'il soit rétribué régulièrement, et à intervalles assez rapprochés pour qu'il puisse vivre en payant comptant au lieu de recourir au crédit, qu'il soit protégé contre toutes retenues injustifiées ou arbitraires effectuées sur ses gains nominaux et que, de façon générale, il soit informé de ces conditions de rémunération².

La convention n° 95 est le premier instrument international du travail adopté qui traite de façon détaillée de tous les aspects pratiques de la rémunération du travail en essayant d'accorder aux gains des travailleurs la protection la plus complète possible³.

Champ d'application et contenu

L'article 2 de la convention s'applique à toutes personnes auxquelles un salaire est payé ou payable, mais l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, pourra exclure de l'application de l'ensemble ou de

¹ Voir CIT, 26^e session, 1944, rapport I, p. 55.

² Voir CIT, 31^e session, 1948, rapport VI (c) (1), p. 3.

³ Pour ce qui est des débats de la Conférence, voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, pp. 459 à 469, et CIT, 32^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, pp. 324 à 332 et 499 à 524.

certaines des dispositions de la convention les catégories de personnes qui travaillent dans des circonstances et dans des conditions d'emploi telles que l'application de l'ensemble de l'ensemble ou de certaines desdites dispositions ne conviendrait pas, et qui ne sont pas employées à des travaux manuels ou qui sont employées à des services domestiques ou à des occupations analogues. Pour se prévaloir des possibilités d'exclusion, tout Etat Membre ayant ratifié la convention doit indiquer dans le premier rapport à soumettre en vertu de l'article 22 de la Constitution toutes les catégories de personnes qu'il se propose d'exclure de l'application de la convention. Par la suite, il ne pourra procéder à des exclusions. Dans ses rapports ultérieurs, il doit indiquer tout progrès réalisé en vue de l'application de la convention à ces catégories de personnes. Utilisé dans son sens général, le terme «salaires» (*article 1*) signifie, quels qu'en soient la dénomination et le mode de calcul, la rémunération ou les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés par accord ou par la législation nationale, qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus.

Paiement du salaire en monnaie ayant cours légal

L'article 3 de la convention prévoit que la rémunération due par l'employeur au travailleur en vertu d'un contrat de travail doit être payée en espèces. L'obligation du paiement en monnaie ayant cours légal peut aussi prendre la forme de l'interdiction du paiement sous forme de billets à ordre, de bons, de coupons ou sous toute autre forme censée représenter l'argent.

Paiement en nature

Dans les premières étapes du développement industriel, les salaires étaient payés par d'autres moyens tels que la nourriture, les vêtements et le logement. Cette méthode de paiement ayant conduit à des abus a fait l'objet d'une interdiction générale. Cependant, on a toujours reconnu que dans certains secteurs et occupations, tels que l'agriculture, les mines, les chantiers de construction dans des régions lointaines, la marine marchande, l'hôtellerie et la restauration, les hôpitaux ou le service domestique, les prestations en nature offrent certains avantages aux travailleurs et sont souvent bénéfiques pour les membres de leurs familles. C'est la raison pour laquelle, dans un certain nombre de pays, la législation et la réglementation du travail prévoient des exceptions au principe de paiement en espèces tout en protégeant les travailleurs au moyen de règles établissant les conditions concrètes à remplir pour autoriser le paiement en nature. Dans certains cas, les règles précisent que les biens fournis aux travailleurs devraient être de qualité convenable et en quantité suffisante, alors que, dans d'autres cas, les employeurs doivent fournir ces prestations au prix coûtant ou à des prix favorables. Des réglementations strictes sont d'autant plus nécessaires que dans de nombreux cas la valeur des biens fournis au lieu du salaire peut être déduite du salaire en espèces. A titre de sauvegarde, dans certains pays, la législation du travail stipule que des retenues ne pourront être autorisées que si le travailleur intéressé y consent expressément, alors que les réglementations d'autres pays fixent le pourcentage maximum du salaire en espèces qui peut être retenu.

L'article 4 de la convention reconnaît que, dans les industries ou professions où le paiement partiel du salaire en nature est de pratique courante ou souhaitable en raison de la nature de l'industrie ou de la profession en cause, la législation nationale, les conventions collectives ou les sentences arbitrales peuvent permettre le paiement partiel dans les conditions suivantes: i) le paiement du salaire sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles ne sera admis en aucun cas; ii) dans les cas où le paiement partiel du salaire en nature est autorisé, des mesures appropriées seront prises pour que les prestations en nature servent à l'usage personnel du travailleur et de sa famille et soient conformes à leur intérêt et pour que la valeur attribuée à ces prestations soit juste et raisonnable.

Libre disposition du salaire

Il ne suffit pas que le travailleur reçoive le salaire qui lui est dû dans sa totalité et de façon régulière, il doit aussi en avoir la libre disposition. Il est interdit à l'employeur de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de son salaire à son gré. Les articles 6 et 7 de la convention interdisent expressément aux employeurs de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de son salaire à son gré et reconnaissent le droit du travailleur à utiliser l'économat de l'entreprise, quand il existe, uniquement s'il le désire. De même, la convention prévoit que, lorsqu'il n'est pas possible d'accéder à d'autres magasins ou services, l'autorité compétente prendra des mesures appropriées tendant à obtenir que les marchandises soient vendues et que les services soient fournis à des prix justes et raisonnables, ou que les écomats ou services établis par l'employeur ne soient pas exploités dans le but d'en retirer un bénéfice mais dans l'intérêt des travailleurs intéressés. Ces dispositions sont complétées par une autre clause faisant partie du paragraphe 9 de la recommandation suggérant que des mesures appropriées devraient être prises pour encourager les dispositions assurant la participation des représentants des travailleurs intéressés et, en particulier, des membres des comités d'entreprise et d'organisations similaires, là où il en existe, à la gestion générale des écomats ou services semblables créés, dans une entreprise, pour la vente de marchandises ou la fourniture de services aux travailleurs de ladite entreprise.

Retenues sur les salaires

Il est nécessaire d'établir des règles en matière de retenues sur les salaires pour protéger le travailleur qui fait l'objet de retenues sur le salaire arbitraires, injustes ou excessives équivalant à une réduction injuste de sa rémunération. L'article 8 de la convention établit le principe suivant lequel des retenues sur les salaires ne seront autorisées que dans des conditions et limites prescrites et que les travailleurs devront être informés, de la façon que l'autorité compétente considérera comme la plus appropriée, desdites conditions.

Saisie ou cession du salaire

L'article 10 de la convention précise que le salaire ne pourra faire l'objet de saisie ou de cession que selon les modalités et dans les limites prescrites par la législation nationale. L'article 10 stipule également que le salaire doit être protégé contre la saisie ou la cession dans la mesure jugée nécessaire pour assurer l'entretien du travailleur et de sa famille. Cette disposition, tout comme la disposition relative aux retenues sur les salaires, est fondée sur le raisonnement suivant: une certaine proportion du salaire du travailleur est absolument essentielle pour assurer l'entretien du travailleur et de sa famille et pour cette raison ne peut en aucun cas faire l'objet de saisie ou de cession.

Garantie du salaire en cas de faillite de l'entreprise

Parmi les mesures les plus anciennes établies en matière de protection sociale se trouvent les diverses dispositions visant à protéger les créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, puisque l'on reconnaît que le salaire est essentiel pour l'entretien du travailleur et est souvent vital pour la subsistance de sa famille. Pour éviter que les travailleurs soient privés de leurs moyens d'existence comme suite à la faillite de leur employeur, des dispositions doivent être prises pour garantir le paiement immédiat et complet des dettes de l'employeur à l'égard des travailleurs. L'article 11 de la convention établit le principe presque universellement reconnu selon lequel, en cas de faillite ou de liquidation judiciaire d'une entreprise, le salaire dû constitue une créance privilégiée. Toutefois, la convention précise que l'ordre de priorité de la créance privilégiée constituée par le salaire, par rapport aux autres créances privilégiées, doit être déterminé par la

législation nationale. Il en est de même pour ce qui concerne les limites, en termes de durée de service ou montant du salaire, dans lesquelles les créances sur salaires dus recevront un traitement privilégié. Comme analysé plus en détail ci-dessous, le principe du traitement préférentiel des réclamations liées au salaire en cas d'insolvabilité de l'employeur a été plus tard substantiellement renforcé par l'adoption de la convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, et sa recommandation n° 180.

Périodicité, temps et lieu du paiement du salaire

L'article 12 de la convention établit l'obligation de payer le salaire à intervalles réguliers tels que prescrits par la législation nationale ou fixés par une convention collective ou une sentence arbitrale. Cette disposition répond à l'idée qu'il convient de désapprouver le paiement du salaire après de longs intervalles et de réduire la probabilité que les travailleurs ne s'endettent. Les paragraphes 4 et 5 de la recommandation traitent de la périodicité du paiement des salaires avec plus de détails et suggèrent que les travailleurs dont la rémunération est calculée à l'heure, à la journée ou à la semaine devraient être payés au moins deux fois par mois, alors que les personnes employées au mois ou à l'année devraient être payées mensuellement. Lorsqu'il s'agit de travailleurs dont les salaires sont calculés sur la base du travail aux pièces ou sur la base du travail au rendement, les paiements devraient être faits au moins deux fois par mois. D'autre part, lorsqu'il s'agit de travailleurs qui sont employés à une tâche dont l'achèvement exige plus d'une quinzaine, les paiements doivent être effectués par acompte au moins deux fois par mois proportionnellement à la quantité de travail exécuté, et le règlement final doit être effectué au plus tard dans les quinze jours suivant l'achèvement de la tâche.

Notification des conditions et des états de salaire

L'article 14 de la convention prévoit que, s'il y a lieu, des mesures efficaces seront prises en vue d'informer les travailleurs d'une manière appropriée et facilement compréhensible sur les conditions de salaire qui leur seront applicables, et cela avant qu'ils ne soient affectés à un emploi, ainsi que sur les éléments constituant leur salaire pour la période de paie considérée. Ces dispositions sont complétées par des dispositions détaillées faisant partie de la recommandation. Pour ce qui est de la notification des conditions de salaire, le paragraphe 6 de la recommandation précise les informations sur les conditions de salaire qui doivent être portées à la connaissance des travailleurs: i) les taux de salaires; ii) les méthodes de calcul des salaires; iii) la périodicité des paiements; iv) le lieu du paiement; et v) les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées. Quant aux états de salaire, les paragraphes 7 et 8 de la recommandation prévoient que dans tous les cas appropriés les informations suivantes relatives à une période de paie donnée devraient être portées, lors de chaque paiement de salaire, à la connaissance des travailleurs, dans la mesure où ces informations sont susceptibles de varier: i) montant brut du salaire gagné; ii) toute retenue qui pourrait avoir été effectuée, avec indication des raisons et du montant de ces retenues; iii) montant net du salaire dû. En outre, les employeurs devraient, dans les cas appropriés, tenir des états comportant, pour chacun des travailleurs, les informations spécifiées ci-dessus.

Application par la législation nationale

L'article 15 de la convention dispose que la législation donnant effet aux dispositions de la présente convention doit être portée à la connaissance des intéressés; préciser les personnes chargées d'en assurer l'exécution; prescrire des sanctions appropriées en cas d'infraction; prévoir, dans tous les cas où il y a lieu, la tenue d'états suivant une forme et une méthode appropriées.

Rôle et impact des organes de contrôle

Les commentaires faits par Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations au cours des dernières années au sujet de l'application pratique de la convention par les Etats l'ayant ratifiée témoignent par leur nombre et leur nature que la plupart des dispositions de la convention restent pertinentes. Si certaines des dispositions de la convention, telles que la notification aux travailleurs des conditions de salaire, le paiement du salaire directement au travailleur concerné, le fonctionnement des économats ou le paiement du salaire les jours ouvrables au lieu ou près de l'entreprise, semblent appliquées d'une manière générale, d'autres dispositions, notamment celles concernant le paiement du salaire en nature, les limites aux retenues sur les salaires ou le traitement préférentiel des créances de salaires en cas de faillite, n'ont pas été admises dans la même mesure dans la législation des Etats Membres ayant ratifié la convention. Ces derniers temps, toutefois, la disposition relative au paiement du salaire à intervalles réguliers est devenue une question brûlante dans plusieurs pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est comme suite à leur évolution vers l'économie de marché et dans certains pays d'Afrique et d'Amérique latine⁴. Au cours des cinq dernières années, pratiquement toutes les observations formulées par la commission au sujet de la convention n° 95 concernent des problèmes d'arriérés de salaires et le fait que les gouvernements en question n'ont pas pu garantir le paiement régulier des salaires en conformité avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la convention. De même, au cours des dix dernières années, la Commission d'application des normes de la Conférence a examiné régulièrement des cas individuels de problèmes persistants d'arriérés de salaires. D'autre part, au cours des dix dernières années, le Conseil d'administration a examiné sept réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail alléguant l'inobservation de la convention sur la protection du salaire du fait, dans la plupart des cas, des retards dans le paiement des salaires.

En ce qui concerne les arriérés de salaires, la commission a constamment observé que les arriérés dans le paiement des salaires constituent une transgression claire de l'esprit même de la convention, et elle a souligné que l'application de la convention devrait comprendre trois éléments essentiels à cet égard: i) un contrôle efficace, ii) des sanctions appropriées, et iii) des procédures permettant de réparer le préjudice subi comprenant non seulement la totalité du paiement des montants dus mais aussi une compensation équitable des pertes dues au retard des paiements⁵. D'autre part, la commission a souvent remarqué

⁴ Voir RCE 1997, étude d'ensemble, paragr. 71 à 73. Par exemple, en Ukraine, le non-paiement des salaires a commencé en 1994, et en 1998 les arriérés s'élevaient à plus de 5 milliards de hryvnias (approximativement 3 milliards de dollars des Etats-Unis). Ce montant est supérieur au total des salaires payés dans le pays pendant six mois. Près de 200 000 entreprises ont déclaré ne pas pouvoir payer les salaires, voir *Ukraine: Country Employment Policy Review*, ILO, 1999, p. 50. De même, dans la Fédération de Russie, un nombre très important de travailleurs est affecté par des retards dans le paiement des salaires. Selon des données de mars 1996, seulement 60 pour cent des travailleurs ont reçu leur dernier salaire dans sa totalité et ponctuellement. Près d'un quart des salariés ont reçu un salaire ponctuellement mais ils n'ont pas été payés en totalité, tandis que près de 11 pour cent ont reçu leur salaire avec un certain retard et seulement en partie. Voir H. Lehmann, J. Wadsworth, A. Acquisti: *Crime and Punishment: Job Insecurity and Wage Arrears in the Russian Federation*, 1998, p.6. Voir également *OECD Economic Surveys — Russian Federation*, 1997, pp. 36 et 37.

⁵ Voir, par exemple, rapport de la commission d'experts (RCE) 2000 (Fédération de Russie), RCE 1998 (Fédération de Russie), RCE 1997 (Ukraine), RCE 1995 (Turquie). Voir également le rapport du comité institué pour examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution alléguant l'inexécution par la Fédération de Russie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, nov. 1997, document GB.270/15/5, paragr. 30 à 40. Voir également le rapport du comité institué pour examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution

que l'accumulation des arriérés de salaires nécessite des efforts soutenus, un dialogue ouvert et continu avec les partenaires sociaux et une vaste série de mesures non seulement au niveau législatif, mais aussi dans la pratique ⁶.

Hormis la question de la ponctualité du paiement des salaires et du règlement rapide des créances de salaires dus, la commission est revenue à plusieurs reprises sur d'autres aspects de la conventions tels que le concept du «salaire» à protéger, le principe du paiement en monnaie ayant cours légal, le paiement partiel des salaires sous la forme de prestations en nature, les retenues sur les salaires et la saisie des salaires. En ce qui concerne la notion de «salaire» qui doit être protégée en vertu de la convention, de l'avis du comité, bien que le caractère salarial de tout montant payé à une personne salariée pour un travail effectué puisse varier selon la législation nationale, tous les gains, quelle que soit leur dénomination ou la manière dont on les traite afin de calculer le salaire de base, ainsi que toutes les allocations et prestations ont droit à une protection totale, conformément aux dispositions des articles 3 à 15 de la convention ⁷. En ce qui concerne le paiement des salaires en monnaie ayant cours légal, la commission a souligné que la disposition qui s'y réfère est suffisamment claire et précise, et par conséquent les pratiques consistant à utiliser non pas des espèces mais des moyens de paiement censés représenter la monnaie ayant cours légal, ou à payer des salaires en bons émis par les gouvernements locaux, ou à transformer des arriérés de salaires en une dette interne sont incompatibles avec les dispositions de la convention ⁸.

Pour ce qui est des paiements en nature, la commission a centré ses commentaires essentiellement sur la nécessité d'obtenir des garanties adéquates selon lesquelles les prestations en nature sont réellement bénéfiques pour le travailleur et sa famille et qu'elles sont évaluées à des prix raisonnables ⁹. Concrètement, la commission a souligné trois points principaux: premièrement, les modalités de ces paiements ne devraient pas être fixés par des accords individuels entre l'employeur et le travailleur; elles devraient être réglementées par la législation, une convention collective ou une sentence arbitrale. En second lieu, la fixation d'une limite supérieure au montant des salaires pouvant être payé en nature ne résout pas le problème de la manière dont l'évaluation de ces prestations doit être faite.

En troisième lieu, lorsque le paiement se fait en prestations autres que la nourriture et le logement, des dispositions spécifiques devraient garantir que les prestations en nature sont appropriées et bénéfiques pour l'usage personnel des travailleurs et de leurs familles.

alléguant l'inexécution par le Congo de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, mars 1996, document GB.265/12/6, paragr. 21 à 24.

⁶ Voir, par exemple, RCE 2001 (Congo), RCE 1999 (Ukraine), RCE 1998 (Ukraine). Voir également CIT, 86^e session, 1998, p. 18/101, et CIT, 75^e session, 1988, p. 28/48.

⁷ Voir, par exemple, RCE 1998 (Venezuela). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Venezuela de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mars 1997, document GB.268/14/9, paragr. 17 à 23.

⁸ Voir, par exemple, RCE 2001 (Costa Rica), RCE 1997 (Argentine). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Congo de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mars 1997, document GB.268/14/6, paragr. 21.

⁹ Voir, par exemple, RCE 1996 (Grèce), RCE 1993 (Egypte). Voir également les demandes directes de 1999 (Brésil), de 1998 (Comores), de 1995bis (Grenade, Italie, Kirghizistan), de 1995 (Bélarus), de 1987 (Colombie), de 1977 (Iran), de 1976 (Soudan), de 1974 (Panama).

La commission a également souligné à plusieurs reprises que des dispositions législatives sont nécessaires afin d'interdire de manière explicite le paiement sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles¹⁰. En ce qui concerne les retenues, la commission, à plusieurs reprises, a signalé le fait que les dispositions de la législation nationale autorisant des retenues en vertu d'accords individuels ou du consentement du travailleur ne sont pas compatibles avec les dispositions de la convention¹¹. La convention est considérée comme étant pleinement appliquée par les Etats dont la législation et les règlements stipulent les types et fixent les limites générales des retenues permises, tout en interdisant toute autre retenue¹². Dans d'autres cas, la commission a souligné l'existence de l'obligation de tenir les travailleurs informés des dispositions légales réglementant les retenues sur les salaires.

Quant à la saisie ou la cession du salaire, la commission a concentré ses commentaires sur la question de savoir si les Etats ayant ratifié la convention ont effectivement adopté des lois et des réglementations fixant les conditions et les limites dans lesquelles les salaires peuvent faire l'objet de saisie ou de cession, et qui offrent une protection contre ces deux procédures dans la mesure du nécessaire pour l'entretien du travailleur et de sa famille¹³. En ce qui concerne l'obligation d'un règlement final rapide des salaires dus au terme de la relation de travail, les organes de contrôle de l'OIT ont soutenu que cette obligation s'applique à toutes les personnes auxquelles des salaires sont payés ou doivent être payés, indépendamment des caractéristiques de leurs contrats, formelles ou non formelles, quelle que soit la cause de la fin du contrat et indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés¹⁴.

¹⁰ Voir, par exemple, les demandes directes de 2001 (Portugal), de 1999 (Sainte-Lucie), de 1995 (Sri Lanka). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la République de Moldavie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution selon lequel: «Le comité rappelle que l'article 4 de la convention est évidemment à lire comme une disposition qui énonce une interdiction visant tout remplacement du salaire et d'autres formes de rémunération contractuelle par des produits nocifs, tels que les spiritueux, les stupéfiants ou le tabac. Le comité rappelle, à cet égard, que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a toujours vu dans la disposition de l'article 4, paragraphe 1, de la convention une interdiction très claire visant le paiement du salaire sous forme de spiritueux ou de drogues nuisibles, quelles que soient les circonstances. Le comité estime, par ailleurs, que la disposition excluant les spiritueux et les drogues nuisibles de la catégorie des prestations en nature qui sont autorisées est à rapprocher de la disposition de l'article 4, paragraphe 2, de la convention, qui n'admet pour paiement en nature que les prestations qui servent à l'usage personnel du travailleur et de sa famille et qui sont conformes à leur intérêt.», document GB.278/5/1, paragr. 32.

¹¹ Voir, par exemple, les demandes directes de 1995bis (Bulgarie, Kirghizistan, Madagascar), de 1995 (Djibouti, Pologne), de 1987 (Soudan), de 1984 (Soudan), de 1979 (Gabon).

¹² Voir, par exemple, les demandes directes de 2001 (Bolivie, Comores), de 1998 (République dominicaine), de 1987 (Venezuela), de 1977 (Philippines).

¹³ Voir, par exemple, la demande directe de 1995 (Biélorus, Maurice).

¹⁴ Voir, par exemple, RCE 2001 (Côte d'Ivoire), RCE 1997 (Jamahiriya arabe libyenne), RCE 1992 (Iraq). Voir également les demandes directes de 2001 (Jamahiriya arabe libyenne), de 1991 (Bolivie). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Mauritanie de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, *Bulletin officiel*, vol. 74, 1991, série B, supplément 1, paragr. 68-69, 71, 75; et le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par l'Iraq de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, mai-juin 1991, document GB.250/15/25, paragr. 23 et 24.

II. Convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992, et recommandation n° 180

Antécédents et objectifs

Avant 1992, l'année où a été adoptée la convention n° 173, la norme principale concernant la protection des créances des travailleurs en cas de faillite ou de liquidation judiciaire d'une entreprise était l'article 11 de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, selon laquelle les salaires auront rang de créances privilégiées. L'article 11 de la convention (n° 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925, contient une disposition semblable, mais elle ne se réfère qu'au paiement d'indemnités en cas de blessures ou de mort provoquées par un accident du travail.

Au fil des années, la protection prévue par l'article 11 de la convention n° 95 a été considérée inadéquate et a fait l'objet de plus en plus de critiques: en premier lieu, les salaires qui sont dus après l'état d'insolvabilité, lorsque l'entreprise a repris ses activités, ne sont pas protégés; deuxièmement, en donnant la possibilité de fixer un montant plafond sans fixer une fraction minimale des salaires dus, l'article 11 n'a souvent que peu d'utilité; troisièmement, l'article 11 prescrit que l'ordre de priorité de la créance privilégiée par rapport aux autres créances privilégiées doit être déterminé par la législation nationale, mais qu'il ne garantit pas effectivement un rang minimum pour la créance privilégiée des travailleurs; enfin, l'article 11 ne prévoit aucune sauvegarde pour assurer le règlement rapide des créances des travailleurs et il n'est d'aucun secours au cas où il ne reste pas d'actifs dans la faillite¹⁵.

Par ailleurs, certains changements importants intervenus dans la législation et la pratique nationales rendaient nécessaire la reconsidération du cadre juridique existant et l'adoption de nouvelles normes. D'abord, dans plusieurs pays, la législation du travail avait étendu la couverture des salaires bénéficiant des créances privilégiées à des bons et des prestations de différentes sortes. Deuxièmement, des progrès sensibles avaient été faits en ce qui concerne l'ordre de priorité des créances privilégiées des travailleurs, car elles avaient graduellement obtenu un traitement préférentiel par rapport à la plupart des privilèges. Troisièmement, depuis 1967, de nombreux plans de protection des créances des travailleurs ont été mis en place par l'intermédiaire d'une institution indépendante.

La réunion d'experts sur la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, qui s'est tenue en mars 1985, a permis de passer en revue les divers systèmes protégeant les créances de salaires et autres créances que les travailleurs peuvent avoir en cas d'insolvabilité de l'employeur, mais des divergences d'opinion se sont manifestées quant à l'opportunité d'adopter de nouvelles normes internationales de travail destinées à renforcer la protection prévue par l'article 11 de la convention n° 95:

La majorité des experts venant des milieux travailleurs ont souligné qu'une chose était clairement ressortie de la discussion: quelle que soit la nature, quelle que soit la portée, quelle que soit l'extension du privilège reconnu aux créances

¹⁵ Selon une enquête, dans la plupart des pays, il faut souvent plusieurs mois pour le recouvrement des créances privilégiées et des réclamations analogues. Il est aussi très fréquent que les travailleurs doivent attendre une ou deux années, et même plus, pour percevoir ne serait-ce qu'une partie de leurs droits: on connaît des cas où les procédures ont duré six à douze années. Voir *Protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur*, 1985, MEPWI/1985/D.1, p. 13.

salariales, celles-ci ne pouvaient être recouvrées par les salariés que lorsque les actifs du failli étaient suffisants. Or l'expérience montrait que, très souvent, des créances salariales restaient impayées. Il s'ensuivait que le système du privilège, tel que prévu par la convention n° 95, ne s'acquittait qu'imparfaitement de son rôle. Il fallait, par conséquent, que l'OIT adopte de nouvelles normes internationales en vue d'aller au-delà de la protection mise sur pied en 1949, afin de mieux garantir, de mieux protéger les droits des travailleurs [...] Les experts provenant des milieux employeurs ont été d'un avis différent. Tout en acceptant que le système du privilège des crédits n'était pas, peut-être, le plus efficace, ils ont estimé que la convention n° 95 était suffisamment flexible pour atteindre l'objectif de protéger les salaires [...] Ils s'opposaient à l'idée de préconiser l'établissement de fonds de garantie, parce qu'ils estimaient que ceux-ci peuvent être une alternative valable pour un certain nombre de pays, mais non pour l'ensemble des Etats Membres de l'OIT. Il est vrai que le fonds de garantie est un choix souhaitable, mais il faut faire la part des choses entre ce qui est «souhaitable» et ce qui est «possible», et les fonds de garantie ne sont «possibles» que dans un nombre restreint de cas ¹⁶.

Telle qu'elle a été adoptée, la convention n° 173 était conçue comme un instrument à la fois moderne et flexible; moderne, car elle consacre de nouveaux concepts, comme celui d'une institution de garantie des créances des travailleurs dont elle propose d'élargir l'emploi; flexible, car elle se compose de deux parties qui peuvent être ratifiées en même temps ou séparément ¹⁷. C'est la réponse de l'OIT à un des principaux défis auxquels est confrontée la législation du travail actuelle; elle découle de l'accroissement des faillites et des états d'insolvabilité dans une économie mondialisée, en particulier dans les pays qui subissent des changements structureaux pour passer à une économie de marché ¹⁸. Bien que cet instrument de 1992 ne bénéficie pas encore d'un nombre important de ratifications, il représente une nette amélioration par rapport aux normes que contient la convention n° 95, adoptée il y a cinquante ans.

Champ d'application et contenu

La convention tient compte des conséquences sociales et économiques de l'insolvabilité tout en reconnaissant que les travailleurs sont plus vulnérables que d'autres créanciers en cas d'insolvabilité et que de ce fait ils méritent d'être spécialement protégés. C'est un instrument qui a deux versants, l'un orienté vers la protection des créances des travailleurs au moyen d'un privilège, l'autre prévoyant cette même protection par une institution de garantie. Il s'agit de systèmes dont la conception est différente; alors que, dans le système des créances privilégiées, chaque employeur doit répondre individuellement pour son insolvabilité et, par conséquent, n'est responsable que dans les limites de ses actifs propres, le système de garantie des créances établit un principe de responsabilité collective en vertu de laquelle la communauté des entrepreneurs assume

¹⁶ Rapport de la Réunion d'experts sur la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur, MEWPI/1985/D.3/Rev., paragr. 30 à 33.

¹⁷ Pour les débats de la Conférence, voir CIT, 78^e session, 1991, *Compte rendu des travaux*, pp. 20/1-20/27, 20/2-20/26, et CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, pp. 25/1-25/40, 30/2-30/8.

¹⁸ Pour ne citer qu'un exemple, en Hongrie, les sociétés en état de faillite ou de liquidation en 1992 produisaient 14 pour cent de la valeur totale de la production brute de l'économie nationale, 25,5 pour cent des exportations et employaient 17 pour cent des salariés. Voir E. Hegedus: «The Hungarian Framework for Bankruptcy and Reorganisation and its Effect on the National Economy» dans *Corporate Bankruptcy and Reorganisation Procedures in OECD and Central and Eastern European Countries*, OECD, 1994, p. 104.

collectivement le risque commercial de chacun de ses membres. L'objectif d'un instrument comprenant deux parties est de permettre aux Etats qui l'ont ratifié d'appliquer le système de protection qui serait le mieux adapté à leurs besoins propres, leurs intérêts et leur niveau de développement. Cette approche a été motivée par la constatation que, d'une part, bien que le système des créances privilégiées fût en application dans la grande majorité des Etats membres, il avait des faiblesses que l'on devait corriger et, d'autre part, que, même si des institutions de garantie offraient une meilleure protection que le système de privilège traditionnel, la création de telles institutions étant difficilement réalisable dans les pays en développement, il serait peu probable que leur établissement puisse être envisagé par des pays qui n'ont pas un marché du travail suffisamment organisé¹⁹.

L'article 4 de la convention s'applique, en principe, à tous les travailleurs salariés et à toutes les branches de l'activité économique. Cependant, l'autorité compétente peut, après consultation des partenaires sociaux, exclure des catégories déterminées de travailleurs de l'application de la convention, en particulier les agents publics en raison de la nature de leur relation d'emploi, ou s'il existe d'autres garanties qui leur offrent une protection semblable à celle de la convention.

Définition de l'«insolvabilité»

Le terme «insolvabilité» est défini de la même manière dans la convention et dans la recommandation. L'article 1 désigne les situations où, en conformité avec la législation et la pratique nationales, une procédure portant sur les actifs de l'employeur et tendant à rembourser collectivement ses créanciers a été ouverte. Toutefois, une interprétation stricte de ce terme comporterait le risque de réduire excessivement le champ d'application de la convention et de faire échouer ses objectifs, à savoir la sauvegarde des créances des salaires dus en cas d'insolvabilité de l'employeur. En conséquence, les deux instruments prévoient que les Etats Membres peuvent étendre le terme «insolvabilité» à d'autres situations où les créances des travailleurs ne peuvent être payées en raison de la situation financière de l'employeur. Comme exemple d'une telle situation, la convention cite explicitement le cas où le montant des actifs des employeurs est reconnu comme étant insuffisant pour justifier l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité. Le paragraphe 1 de la recommandation ajoute trois autres cas, à savoir: lorsque l'entreprise est fermée ou que ses activités ont cessé, ou qu'elle est liquidée volontairement; lorsque, au cours de la procédure de réouverture, il est constaté que l'employeur n'a pas d'actifs ou que ceux-ci sont insuffisants pour acquitter la dette en question; ou lorsque l'employeur est décédé, que son patrimoine a été remis à un administrateur et que les montants dus ne peuvent être payés au moyen de l'actif successoral.

¹⁹ Pour une analyse critique du système de préférence, voir A.S. Bronstein: «La protection des créances salariales en cas d'insolvabilité de l'employeur: du droit civil à la sécurité sociale», *Revue internationale du travail*, vol. 126, n° 6, nov.-déc. 1987, pp. 701 à 729. Les ressemblances et les différences des systèmes de garantie des salaires appliqués dans plusieurs pays d'Europe sont examinées dans J.-V. Gruat: «Schemes for guaranteeing wage claims in the event of bankruptcy», *International Social Security Review*, vol. 33, 1980, pp. 61 à 79. Voir également E. Yemin et A.S. Bronstein: *The protection of workers' claims in the event of the employer's insolvency*, Labour Management Relations Series No. 76, 1991; *Unemployment Protection Schemes and Employment Policies*, International Social Security Association, European Series No. 5, 1981, pp. 155 à 215; L. Dallèves et M. Ammann: «La protection des droits des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur — Etude comparative pour une assurance-insolvabilité, 1979».

Acceptation soit de la partie II, soit des parties II et III

Compte tenu des différents systèmes de protection pratiqués dans différents pays, l'article 3 de la convention permet d'offrir un large choix aux pays qui la ratifient. Un Etat Membre peut ainsi ratifier la convention en acceptant d'appliquer soit les provisions de la partie II, qui traitent de la protection au moyen d'un privilège, ou celles de la partie III prévoyant la protection des créances des travailleurs par l'intermédiaire d'une institution de garantie. Rien n'empêche un Etat Membre qui n'a accepté qu'une des deux parties d'étendre, par la suite, son acceptation à l'autre partie. Tout Membre qui a accepté les obligations des parties II et III de la convention peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, exclure de l'application de la partie II les créances protégées en vertu de la partie III, ce qui constitue clairement une protection plus efficace.

Considérant qu'il serait très difficile d'adopter un instrument rigide qui ne prévoirait pas l'application partielle ou progressive de certaines de ses obligations par les Etats Membres dont le niveau de développement économique ne permettrait de l'appliquer que dans certains secteurs ou branches d'activité, la convention précise également qu'un Etat Membre qui accepte les obligations des deux parties de la convention peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, limiter l'application de la partie III à certaines catégories de travailleurs et à certaines branches d'activité économique. Il doit, toutefois, donner les raisons de cette limitation et fournir des informations concernant l'extension éventuelle de la protection résultant de la partie III à d'autres catégories de travailleurs ou d'autres branches de l'activité économique.

Effet sur la convention n° 95

L'article 3 de la convention a une incidence sur les normes existantes, en particulier l'article 11 de la convention n° 95 qui varie suivant la partie de la convention qu'un Etat Membre a décidé d'accepter. L'acceptation par un Membre des obligations de la partie II de la convention, qui prévoient la protection des créances des travailleurs au moyen d'un privilège, met fin de plein droit aux obligations découlant pour lui de l'article 11 de la convention n° 95. En revanche, un Membre qui a accepté seulement les obligations de la partie III de la convention, prévoyant la protection des créances des travailleurs par l'intermédiaire d'une institution de garantie, peut, par une déclaration communiquée au Directeur général du Bureau, mettre fin à ses obligations découlant de l'article 11 de la convention n° 95, mais seulement pour ce qui est des créances garanties par une institution de garantie. L'article 14 de la convention précise qu'elle révisé partiellement la convention n° 95 dans la mesure où elle modifie les obligations résultant de l'article 11 de la convention en question.

Traitement préférentiel des créances de salaires dans les procédures d'insolvabilité ou de faillite

La convention a essayé d'améliorer le système des créances privilégiées prévu par la convention n° 95 en ce qui concerne trois aspects différents. D'abord, l'article 6 de la convention spécifie que le privilège doit porter au moins sur les créances des travailleurs: i) au titre des salaires référant à une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à trois mois, précédant l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi; ii) au titre des congés payés dus en raison du travail effectué dans le courant de l'année dans laquelle est survenue l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi, ainsi que dans l'année précédente; iii) au titre des montants dus pour d'autres absences rémunérées afférentes à

une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à trois mois, précédant l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi²⁰; et iv) au titre d'indemnités de départ. Ces normes minima sont étendues et considérablement améliorées au paragraphe 3 de la recommandation qui énumère beaucoup plus de créances que la convention. La protection conférée par un privilège devrait couvrir par exemple les créances au titre des salaires, mais également des primes d'heures supplémentaires, des commissions et autres formes de rétribution ainsi que les primes de fin d'année et autres primes au titre du travail effectué au cours d'une période précédant l'insolvabilité, qui ne devrait pas être inférieure à douze mois; des paiements dus en lieu et place du préavis de licenciement; et des indemnités relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles lorsqu'elles sont à la charge directe de l'employeur. En outre, ce genre de protection pourrait couvrir également les créances au titre des cotisations dues aux régimes légaux nationaux de sécurité sociale ou à d'autres plans de protection sociale²¹.

Deuxièmement, l'article 7 de la convention garantit ce que doit constituer une compensation raisonnable en prévoyant que, lorsque la législation ou la réglementation nationales limitent l'étendue du privilège des créances des travailleurs, le montant prescrit ne doit pas être inférieur à un seuil socialement acceptable, lequel doit par conséquent être ajusté de temps à autre pour en maintenir la valeur²². A ce sujet, le paragraphe 4 de la recommandation indique que pour déterminer le seuil social acceptable on devrait tenir compte des variables telles que le salaire minimum, la fraction insaisissable du salaire, le salaire qui sert de base de calcul aux cotisations de la sécurité sociale ou le salaire moyen de l'industrie.

Troisièmement, l'article 8 de la convention renforce l'efficacité du système de privilège en stipulant que la législation nationale doit placer les créances des travailleurs à un rang de privilège plus élevé que la plupart des autres créances privilégiées, et en particulier celles de l'Etat et de la sécurité sociale (par exemple des créances de l'Etat au titre d'arriérés d'impôts ou des créances des régimes de sécurité sociale au titre de cotisations dues). Ces dispositions partent de l'idée que, si l'Etat, en tant que créancier principal dans la plupart des procédures d'insolvabilité, était remboursé sur les actifs de l'employeur en premier lieu, on pourrait craindre que les créances des travailleurs ne seraient jamais payées²³. La convention prévoit toutefois que, lorsque les créances des travailleurs sont protégées par une institution de garantie, les créances ainsi protégées

²⁰ L'expression «d'autres absences rémunérées» est utilisée pour couvrir les absences telles que le congé maladie ou le congé maternité qui pourraient être dus aux travailleurs, conformément à la législation, la réglementation ou la pratique nationales; voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 111.

²¹ Le terme «pourraient» — se référant à ce qu'un gouvernement pourrait garder à l'esprit lors de la rédaction ou la révision de la législation sans être une recommandation normative — a été utilisé pour introduire une plus grande flexibilité et également traiter certaines préoccupations concernant le champ d'application des créances protégées. Voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 257 à 262, 279, 284.

²² Comme le montre le débat de la Conférence, l'obligation de «maintenir la valeur» de la protection des créances privilégiées ne doit pas être interprétée comme une obligation qui impose ou interdit l'indexation automatique du montant prescrit. Voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 133.

²³ A ce sujet, le rapport du Bureau note que «si les créances de l'Etat ou celles de la sécurité sociale sont colloquées à un rang supérieur à celles des travailleurs, il est à craindre que le privilège de ces derniers ne soit qu'un privilège de pure forme car, après paiement des dettes envers les premiers, il ne restera plus rien, ou presque, pour les autres créanciers». Voir CIT, 78^e session, 1991, *Rapport V(1)*, p. 33.

peuvent être placées à un rang de privilège moins élevé que celles de l'Etat et de la sécurité sociale²⁴.

La recommandation comprend deux autres dispositions concernant des questions qui ne sont pas prévues par la convention. La première (paragraphe 5) concerne le paiement des créances des travailleurs au titre du travail effectué après le début de la procédure d'insolvabilité, c'est-à-dire à partir de la date à laquelle l'entreprise est autorisée à poursuivre ses activités. Cette disposition spécifie que les créances des travailleurs, résultant du travail réalisé après la date à laquelle la reprise des activités a été autorisée, ne devraient pas être soumises à la procédure et devraient être payées à leur échéance sur les fonds disponibles. En outre, le paragraphe 6 de la recommandation prévoit qu'il devrait exister une procédure de paiement accélérée lorsque la procédure d'insolvabilité ne permet pas d'assurer le paiement rapide des créances privilégiées des travailleurs. Cette procédure devrait pouvoir bénéficier à la totalité de la créance, ou au moins à une partie de celle-ci qui serait fixée par la législation nationale. Elle devrait tenir compte de deux considérations: en premier lieu, le paiement des créances privilégiées devrait être fait sitôt établies leur authenticité et leur exigibilité; en second lieu, en cas de contestation, le travailleur devrait pouvoir faire établir la validité de sa créance par un tribunal ou un autre organe compétent en la matière, afin d'éviter des procédures longues et des retards indus dans le règlement des dettes au titre de salaires.

Protection des créances des travailleurs par une institution de garantie

La législation et la pratique nationales dans le domaine des institutions de garantie varient considérablement d'un pays à un autre. En conséquence, la convention établit un nombre limité de principes rédigés en termes généraux plutôt que des règles détaillées sur le fonctionnement des institutions considérées. Il est significatif que ni la convention ni la recommandation ne définissent la signification de l'expression «institution de garantie». Le paragraphe 7 de la recommandation se borne à indiquer que l'étendue de la protection des créances des travailleurs par une institution de garantie devrait être aussi large que possible. L'article 11 de la convention laisse aux Etats Membres le soin de déterminer les modalités, l'organisation, la gestion, le fonctionnement et le financement des institutions de garantie, par voie de législation ou par tout autre moyen conforme à la pratique nationale. Il prévoit toutefois qu'un Etat Membre, conformément à ses caractéristiques et à ses besoins, peut permettre à des compagnies d'assurance de fournir le genre de protection confiée normalement à des institutions de garantie, pourvu qu'elles présentent des garanties suffisantes. L'article 10 précise en outre que tout Membre peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, adopter les mesures appropriées pour éviter les abus possibles.

Le paragraphe 8 de la recommandation complète ces dispositions en énonçant les principes qui pourraient s'appliquer au fonctionnement des institutions de garantie²⁵. C'est ainsi que les institutions de garantie devraient avant tout jouir de l'autonomie administrative, financière et juridique à l'égard de l'employeur. A moins d'être exclusivement financées par des fonds publics, elles devraient être financées par des

²⁴ Dans ce dernier cas, il est entendu que, même au cas où le privilège serait inférieur à celui de l'Etat ou de la sécurité sociale, il sera toujours supérieur à la plupart des autres créances privilégiées. Voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 152.

²⁵ L'emploi du mot «pourraient» vise à maintenir un haut degré de flexibilité susceptible de faciliter l'acceptation du principe en question par des pays n'ayant que peu d'expérience en matière d'instruments de garantie ou des pays qui disposent de systèmes nettement différents.

contributions obligatoires à la charge des employeurs; les fonds ainsi collectés ne pourraient être utilisés que pour régler les créances au titre des salaires dus. En outre, le règlement des créances protégées devrait être assuré indépendamment de toutes contributions dues par l'employeur insolvable à l'institution de garantie. Enfin, les institutions de garantie devraient appliquer le principe de la subsidiarité, étant entendu que, même si elles ne sont pas en premier lieu responsables du règlement des dettes au titre de salaires, elles peuvent faire des avances sur créances et s'efforcer par la suite de recouvrer les montants dus par le débiteur principal en se subrogeant dans les droits des travailleurs.

L'article 12 de la convention prévoit que les créances protégées par une institution de garantie doivent comprendre au moins: i) les créances au titre des salaires afférents à une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à huit semaines, précédant l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi; ii) les créances au titre des congés payés dus en raison du travail effectué pendant une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à six mois, précédant l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi; iii) les créances au titre des montants dus pour d'autres absences rémunérées afférentes à une période déterminée, qui ne doit pas être inférieure à huit semaines, précédant l'insolvabilité ou la cessation de la relation d'emploi; et iv) les indemnités de départ. La période de protection la plus courte de la garantie par rapport à la créance privilégiée (huit semaines au lieu de trois mois pour les créances de salaires, et six mois au lieu d'une année pour les créances au titre des congés payés) se justifie par les avantages incontestables de l'institution de garantie à l'égard du système des créances privilégiées. En effet, puisqu'un système de garantie du salaire offre une assurance de paiement, ce qui n'est pas le cas dans le système des créances privilégiées, on pouvait s'attendre à ce que la législation sur la sécurité sociale soit plus généreuse à l'égard de ce dernier. Pour ce qui est des quatre catégories de créances protégées, le paragraphe 9 de la recommandation étend le champ d'application de la protection à l'ensemble des créances protégées au moyen d'un privilège. En conséquence, une institution de garantie devrait protéger aussi les primes d'heures supplémentaires, les commissions et autres formes de rétribution pour une période qui ne devrait pas être inférieure à trois mois; les congés payés ou autres primes afférentes à une période d'au moins douze mois précédant l'insolvabilité; tout paiement dû en lieu et place du préavis de licenciement ou les indemnités relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles lorsqu'elles sont à la charge directe de l'employeur. En outre, la garantie pourrait protéger les cotisations dues au titre des régimes de sécurité sociale, qu'ils soient nationaux, privés, professionnels ou interprofessionnels, ainsi que les salaires reconnus à un travailleur par décision judiciaire ou sentence arbitrale rendues avant l'insolvabilité.

En ce qui concerne la possibilité de fixer une limite au montant des créances protégées, l'article 13 de la convention prévoit que le montant prescrit ne doit pas être inférieur à un seuil socialement acceptable, et doit être ajusté en temps que de besoin pour en maintenir la valeur²⁶. Le paragraphe 10 de la recommandation explicite la notion de seuil socialement acceptable en faisant référence à des éléments concrets tels que le salaire minimum, la fraction insaisissable du salaire ou le salaire qui sert de base de calcul aux cotisations à la sécurité sociale, ou le salaire moyen dans l'industrie.

En ce qui concerne les institutions de garantie, les dispositions de la convention s'inspirent, dans une certaine mesure, de la directive 80/987/CEE du Conseil européen du 20 octobre 1980 concernant le rapprochement des législations des Etats Membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. Cette

²⁶ Il est entendu qu'en stipulant la nécessité de «maintenir la valeur» protégée par une institution de garantie l'intention n'est ni d'imposer ni d'interdire l'indexation du montant protégé. Voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 214.

directive prévoit que les Etats Membres devraient mettre en place une institution garantissant aux employés dont l'employeur est devenu insolvable le paiement de leurs créances au titre des salaires dus pour une période déterminée. En vue de limiter la durée de la garantie, les Etats Membres peuvent choisir parmi trois dates celle qui marque le début de la période de référence à l'intérieur de laquelle doit tomber la période minimum pendant laquelle la rémunération est garantie. D'après cette directive, les Etats Membres peuvent fixer une limite à la responsabilité à l'égard des créances de salaires dus. D'autre part, la directive énonce les principes du fonctionnement des institutions de garantie, à savoir l'indépendance financière, le financement à la charge de l'employeur et la responsabilité non liée aux contributions versées ²⁷.

Disposition commune aux parties II et III

Le paragraphe 11 — paragraphe final de la recommandation — énonce le principe selon lequel les travailleurs ou leurs représentants devraient recevoir des informations en temps utile et être consultés au sujet des procédures d'insolvabilité qui ont été ouvertes et concernent les créances des travailleurs ²⁸.

Rôle et impact des organes de contrôle

Vu l'entrée en vigueur récente de la convention n° 173 et vu le nombre peu élevé de ratifications (à cette date, 13 Etats Membres ont ratifié la convention, dont neuf ont seulement accepté les dispositions de la partie II, deux ont accepté les dispositions de la partie III et deux autres ont accepté les deux parties), il n'a pas été possible à la commission d'experts de fournir des commentaires détaillés sur les lois et les réglementations donnant effet aux dispositions de la convention. Il n'est donc pas facile à ce stade d'extraire des conclusions générales concernant l'application pratique de la convention ou le degré de conformité atteint par la législation des Etats Membres qui l'ont

²⁷ En janvier 2001, la Commission européenne a mis au point le texte d'un projet de directive qui révisé la directive de 1980 afin d'en adapter le contenu aux nouvelles tendances de la législation des Etats Membres en matière d'insolvabilité et de mieux tenir compte d'autres directives adoptées dans l'intervalle, ainsi que d'une décision récente de la Cour de justice. Le projet de directive propose une définition plus large de l'insolvabilité afin de couvrir non seulement la faillite ou la liquidation, mais également d'autres procédures d'insolvabilité collective. De même, il étend le champ d'application de la protection des salaires en déclarant que les Etats Membres pourraient ne pas exclure les travailleurs à temps partiel, les travailleurs qui ont des contrats de durée déterminée ou les travailleurs temporaires au sens des directives pertinentes. D'autre part, le projet essaie de simplifier les dispositions concernant les limites de temps applicables au paiement garanti des créances en fixant une période minimum (trois mois) et en laissant aux Etats Membres le soin de fixer la date et la période de référence. Enfin, le projet aborde la question de la méthode à suivre pour désigner l'institution de garantie responsable pour répondre aux demandes de paiement lorsqu'il s'agit de sociétés avec des établissements dans plusieurs Etats Membres qui deviennent insolvable. En accord avec la jurisprudence récente (cas C.198/98, jugement du 16 décembre 1999), le projet stipule qu'en cas de rapport transfrontalier, c'est-à-dire lorsque l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité a été demandée dans un Etat Membre autre que celui dans lequel le salarié travaille habituellement, l'institution de garantie compétente est celle du dernier Etat Membre, ce qui implique la reconnaissance automatique de la procédure d'insolvabilité engagée dans un autre Etat Membre.

²⁸ Cette règle, qui à l'origine faisait partie de la convention, a été considérée comme étant susceptible de soulever des problèmes d'application pratique et a été mise à l'écart. Par la suite, elle a été insérée dans la recommandation afin de souligner l'importance de promouvoir l'information et la consultation concernant les questions afférentes aux effets sociaux de la faillite. Voir CIT, 79^e session, 1992, *Compte rendu des travaux*, paragr. 216 à 223 et 361 à 368.

ratifiée. Cependant, la commission a eu l'occasion de signaler les critères employés pour fixer les limites monétaires des créances privilégiées ou garanties ainsi que la méthode pour ajuster ces limites afin d'éviter qu'elles ne tombent au-dessous «d'un niveau socialement acceptable»²⁹. D'autre part, la commission a relevé certains aspects concernant les limites de temps applicables aux créances protégées et a demandé aux gouvernements concernés d'en étendre la couverture afin d'observer les normes minima établies par la convention³⁰. Dans certains cas, la commission a rappelé la possibilité d'étendre l'acceptation de la partie de la convention qui n'avait pas été acceptée au moment de la ratification en prévision de développements favorables sur le plan législatif. Si l'on considère que la législation et la pratique nationales dans la grande majorité des Etats Membres semblent généralement en harmonie avec les obligations de la convention en matière de créances privilégiées, et compte tenu du regain d'intérêt pour la création d'institutions de garantie dans beaucoup de pays, on peut espérer que la convention recevra d'autres ratifications dans les années à venir.

III. Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, et recommandation (n° 135)

Antécédents et objectifs

La fixation des salaires minima est souvent associée à l'un ou à plusieurs des objectifs suivants: *a)* rapprocher les salaires les plus bas du niveau général des salaires payés pour un travail de même nature; *b)* exercer une pression à la hausse sur le niveau général des salaires dans leur ensemble; *c)* éliminer la concurrence déloyale; et *d)* servir d'instrument de politique susceptible de promouvoir la croissance rapide et la distribution équitable du revenu national³¹.

Les salaires minima ont fait l'objet d'une attention soutenue depuis la création de l'Organisation. Reconnaissant que la fixation des salaires minima dans les industries et les pays dépourvus de mécanismes institutionnels pour la réglementation effective des salaires pourrait résulter en une amélioration substantielle des conditions de vie des travailleurs, l'Organisation a adopté plusieurs instruments établissant des normes sur les principes et les méthodes de fixation des salaires minima. La convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, établit certains principes et prescrit des règles pour l'application d'un système de fixation des salaires minima dans les professions de l'industrie et du commerce où de tels mécanismes n'existaient pas et où les salaires étaient exceptionnellement bas. La convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946, prescrit le montant du salaire minimum international pour les gens de mer et prévoit des dispositions pour l'ajustement de ce salaire de base selon certaines conditions. La convention (n° 82) sur la politique sociale (territoires non métropolitains), 1947, énonce les principes sur les méthodes qui devraient être observées lors de la fixation des salaires minima dans les territoires non métropolitains. La convention n° 99 qui traite

²⁹ Voir, par exemple, RCE 1999 (Espagne) et la demande directe de 1997 (Australie, Finlande).

³⁰ Voir, par exemple, les demandes directes de 1998 (Suisse), de 1997 (Finlande).

³¹ Pour d'autres informations, voir *Minimum wage fixing and economic development*, ILO, 1968, pp. 5 à 12.

des problèmes particuliers de la politique des salaires dans l'agriculture a été adoptée en 1951³².

Au fil des années, les dispositions des conventions sur les méthodes de fixation des salaires minima dans l'industrie, le commerce et l'agriculture ont été considérées comme peu adéquates et incomplètes. De l'avis général, les obligations qui paraissaient suffisantes et acceptables en 1928 devraient être renforcées, en particulier en raison de la généralisation des systèmes de fixation des salaires minima et de la conception répandue selon laquelle la politique de fixation des salaires minima n'est pas seulement un instrument de protection sociale mais également un élément d'une stratégie de développement économique. Dans la première étude d'ensemble concernant les instruments sur la fixation des salaires minima, la commission d'experts observe:

Depuis l'adoption de la convention n° 26, en 1928, la notion de salaires minima s'est sensiblement modifiée. Il y a trente ans, les méthodes de fixation des salaires minima semblaient être considérées surtout comme un mécanisme «marginal» qui devait jouer lorsque, faute de régime efficace de fixation des salaires, il existait un danger d'exploitation de la main-d'œuvre. Une telle notion impliquait, d'une part, que les méthodes de fixation des salaires minima n'empiètent pas sur les domaines des contrats collectifs et des arrangements de conciliation et d'arbitrage en vigueur et, d'autre part, qu'il y soit seulement recouru dans des cas isolés. Au cours des années, la notion de salaire minimum national (ou, pour employer l'expression de la législation française, le salaire minimum interprofessionnel garanti) s'est manifestée. Cette notion semble avoir été adoptée dans plusieurs pays en lieu et place d'une législation antérieure qui permettait de fixer des taux minima pour des industries données, ou même à côté de cette législation. La tendance à la protection généralisée des salaires minima se dégage également de la propension qu'ont certaines autorités compétentes en la matière à prendre des arrêtés généraux sur les salaires minima au lieu d'arrêtés distincts pour chaque profession, de l'introduction d'un salaire de base auquel se réfèrent les divers arrêtés de salaire et de l'extension à la main-d'œuvre masculine d'une législation qui, à l'origine, n'était applicable qu'aux femmes et aux mineurs³³.

La réunion d'experts qui a eu lieu en 1967 pour examiner les problèmes posés par la fixation des salaires minima, notamment dans les pays en développement, ainsi que la façon dont les instruments existants pourraient être révisés, a conclu que les normes en vigueur devraient être améliorées principalement sur trois points: a) l'obligation d'instituer et de faire fonctionner un système de salaires minima par opposition à se limiter à créer un mécanisme de fixation de salaires minima; b) le champ d'application qui se limite actuellement à certains secteurs déterminés et qui devrait, sans aucun doute, avoir une amplitude plus générale; et c) la nature des critères applicables à la détermination du salaire minimum, critères qui devraient refléter mieux les besoins en matière de développement économique et les caractéristiques de ces pays³⁴.

En adoptant la convention n° 131, la Conférence a estimé que les instruments anciens concernant la fixation des salaires minima avaient été pour beaucoup dans la protection des

³² A ce jour, les conventions nos 26 et 99 ont été ratifiées par 101 et 52 pays, respectivement. Pour un résumé des principales activités de l'Organisation à ce sujet au cours des trente premières années, voir *Salaires — rapport d'ensemble*, CIT, 31^e session, 1948, *Rapport VI(a)*, pp. 282-293.

³³ CITI, 42^e session, 1958, rapport III (partie IV), paragr. 89.

³⁴ Rapport de la réunion d'experts sur la fixation du salaire minimum et les problèmes connexes, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, 1967, document GB.170/6/10, paragr. 99.

groupes de salariés désavantagés, mais que le temps était venu d'adopter un autre instrument pour compléter ces conventions et de fournir aux salariés une protection contre des bas salaires injustifiés, qui, tout en étant d'application générale, tiendrait compte des besoins particuliers des pays en développement ³⁵.

Champ d'application et contenu

L'article 1 de la convention prévoit, pour les Etats l'ayant ratifiée, l'obligation d'établir un système de salaire minimum couvrant tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection. Bien que la convention autorise les Etats à déterminer les groupes de salariés qui doivent être protégés, ce qui implique qu'une ou plusieurs catégories de salariés peuvent être exclues de la protection d'un salaire minimum, ce droit est subordonné à l'accord des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs concernées ou à la consultation avec ces dernières. D'autre part, tout Etat qui ratifie la convention devra faire connaître, dans le premier rapport sur l'application de la convention qu'il présentera au titre de l'article 22 de la Constitution, les groupes de salariés qui ne seraient pas protégés en indiquant le motif, et devra indiquer, dans ses rapports ultérieurs, dans quelle mesure il a donné suite ou se propose de donner suite à la convention en ce qui concerne lesdits groupes. En outre, le paragraphe 4 de la recommandation prévoit que «le nombre et les groupes de salariés qui ne sont pas protégés conformément à l'article 1 de la convention sur la fixation des salaires minima, 1970, devraient être maintenus à un minimum». Le paragraphe 5 de la recommandation prévoit aussi que la législation nationale pourrait choisir entre un système de salaire minimum unique d'application générale pouvant servir de niveau «plancher», c'est-à-dire le plus bas des salaires qu'il peut être admis de payer à tout travailleur, et un système de fixation de taux de salaire différents selon les régions, les secteurs économiques ou les professions ³⁶.

Définition du salaire minimum

Le terme «salaire minimum» n'est pas défini dans les divers instruments de l'OIT qui traitent de la manière dont les salaires minima sont désignés. Dans l'étude d'ensemble de 1992, concernant la convention n° 131, la commission d'experts observe que l'on peut entendre par «salaire minimum» la somme minimum qui doit être versée au travailleur pour le travail effectué ou les services rendus au cours d'un laps de temps déterminé, quel que soit son mode de calcul, à l'heure ou au rendement, au-dessous de laquelle il est interdit de descendre, tant dans un contrat individuel que dans une convention collective, qui est garantie par la loi et qui peut être fixée de manière à permettre au travailleur et à sa

³⁵ Pour les débats de la Conférence, voir CIT, 53^e session, 1969, *Compte rendu des travaux*, pp. 678 à 687, et CIT, 54^e session, 1970, *Compte rendu des travaux*, pp. 378 à 385, 440 à 446. Pour une brève enquête sur la législation et la pratique nationales à l'époque de l'adoption de la convention n° 131, voir CIT, 53^e session, 1969, *Rapport VII(1)*.

³⁶ A titre d'exemple, les Etats-Unis et la France sont parmi les pays ayant la plus grande pratique concernant l'application d'un salaire minimum national unique, alors qu'un salaire minimum national a été introduit en avril 1999 au Royaume-Uni. Pour plus de détails, voir M. Dollé: «Le salaire minimum en France: que nous apprennent les expériences étrangères?», *Droit social*, juin 1999, pp. 547-552, et D. Metcalf: «The British National Minimum Wage», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, 1999, pp. 171-201.

famille de subvenir à leurs besoins essentiels compte tenu de la situation économique et sociale du pays³⁷.

Mécanismes de fixation des salaires minima

Contrairement aux instruments précédents traitant de ce même sujet, la convention prévoit l'obligation générale et absolue d'instituer des méthodes de fixation des salaires minima. Par conséquent, son champ d'application est plus étendu que celui des conventions n^{os} 26 et 99. Il convient de noter qu'en vertu de la convention n^o 26 cette obligation est subordonnée à: *a)* l'absence de mesures permettant la fixation effective des salaires, et *b)* l'existence de salaires exceptionnellement bas, alors que la convention n^o 99 ne protège que les travailleurs employés dans les entreprises agricoles et dans les professions connexes. De plus, les conventions n^{os} 26 et 99 stipulent que les Etats les ayant ratifiées s'engagent à instituer ou maintenir des méthodes permettant de fixer les salaires minima mais n'ont pas l'obligation de fixer les taux de ces salaires. En revanche, la convention n^o 131 indique clairement que tout Etat l'ayant ratifiée devra non seulement prendre les mesures nécessaires et appropriées pour établir les règles de procédure, mais devra également fixer les taux des salaires minima devant s'appliquer en pratique. Le paragraphe 6 de la recommandation énonce les diverses méthodes de fixation des salaires minima, en précisant qu'ils peuvent être fixés par: *a)* la loi; *b)* des décisions de l'autorité compétente, assorties ou non d'une disposition prévoyant expressément qu'il sera tenu compte des recommandations formulées par d'autres organismes; *c)* des décisions prises par des commissions des salaires ou des conseils des salaires; *d)* des décisions des tribunaux de prud'hommes ou d'autres tribunaux du travail; *e)* des décisions donnant force de loi aux dispositions de conventions collectives.

Caractère obligatoire des salaires minima

De même que dans les conventions précédentes, l'article 2 de la convention n^o 131 établit que les salaires minima, une fois fixés, auront force de loi pour les employeurs et les travailleurs, et ne pourront pas être abaissés. La convention confirme et renforce le principe selon lequel les salaires minima ont un caractère obligatoire puisqu'elle ne prévoit pas d'exception possible à ce principe, comme le faisaient les instruments précédents.

Objectif de la fixation des salaires minima

L'importance de ces instruments découle de leur principal objectif, à savoir la protection sociale des travailleurs en ce qui concerne les niveaux minima de salaires admissibles. Comme il est établi dans le paragraphe 1 de la recommandation, la fixation des salaires minima vise à assurer la satisfaction des besoins de tous les travailleurs et de

³⁷ CIT, 79^e session, 1992, rapport III (partie 4B), paragr. 42. Comme l'a observé, en 1967, la réunion d'experts, le concept de salaire minimum «répond à trois idées principales: *a)* c'est le salaire considéré comme suffisant pour satisfaire aux nécessités vitales du logement, de l'alimentation, de l'habillement, de l'éducation et des loisirs du travailleur, en tenant compte du développement économique culturel de chaque pays [...]; *b)* le salaire minimum représente le niveau de rémunération au-dessous duquel on ne saurait descendre ni en droit ni en fait, quel que soit le mode de rémunération ou la qualification du travailleur; *c)* le salaire qui, dans chaque pays, a force de loi et qui est applicable sous peine de sanctions pénales ou d'autres sanctions appropriées. Les salaires minima fixés par les conventions collectives rendues obligatoires par l'autorité publique entrent dans une telle définition». Voir rapport de la réunion d'experts sur la fixation du salaire minimum et les problèmes connexes, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, 1967, document GB.170/6/10, paragr. 100.

leurs familles et, à ce titre, constitue l'un des éléments de toute politique destinée à lutter contre la pauvreté. Pour que leur rôle dans le cadre de la protection sociale soit positif, il est indispensable que les salaires minima maintiennent leur pouvoir d'achat par rapport à un panier d'articles de première nécessité; par conséquent, ils devront être étroitement liés aux conditions du marché, à la situation de l'économie nationale et au contexte social du pays. A ce propos, la commission d'experts a signalé que: «L'un des objectifs fondamentaux des instruments examinés est d'assurer aux travailleurs un salaire minimum qui leur permette un niveau de vie satisfaisant, à eux et à leurs familles. Force est de constater que cet objectif n'est pas toujours atteint et que, dans un certain nombre de pays, les salaires minima, compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, ne représentent plus qu'un certain pourcentage des besoins des travailleurs. Cet objectif fondamental doit toujours être gardé à l'esprit, notamment dans les pays où les programmes d'ajustement structurel sont en cours ou qui sont engagés dans une transition de l'économie planifiée à l'économie de marché.»³⁸.

Consultation et participation des partenaires sociaux

Les instruments concernant la fixation des salaires minima prévoient en particulier que des dispositions seront prises pour consulter les organisations des employeurs et des travailleurs intéressées au sujet de l'établissement et de l'application des méthodes de fixation des salaires minima, cette participation devant s'effectuer sur un pied d'égalité. A cet égard, l'article 4 de la convention renforce le principe établi dans les conventions n^{os} 26 et 99, en stipulant que des dispositions seront prises pour «consulter pleinement» les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées et, en l'absence de telles organisations, les représentants des employeurs et des travailleurs intéressés dont «la participation pourra être directe». Dans les cas appropriés, des dispositions seront également prises pour permettre la participation des personnes nommées, après que des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées auront été pleinement consultées. Selon l'avis de la commission d'experts contenu dans l'étude d'ensemble de 1958 concernant les instruments sur la fixation des salaires minima, «il est souhaitable, dans tous les cas, que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations respectives soient consultés au cours du processus de fixation des salaires; en fait, ce principe trouve son application la plus étendue dans le système des négociations collectives»³⁹.

En accord avec les instruments précédents, la convention prévoit que l'on devra procéder à des consultations à deux stades. Premièrement, elles devront porter sur la question préliminaire relative à la détermination des groupes de salariés qui seront protégés par le système de fixation du salaire minimum; deuxièmement, sur l'établissement, l'application et la modification des méthodes de fixation des salaires minima. C'est ce que précise le paragraphe 7 de la recommandation, en indiquant que l'on devra demander l'avis des employeurs et des travailleurs pour tenir dûment compte, en particulier, des questions suivantes: *a)* le choix et l'application des critères à prendre en considération lors de la fixation des salaires minima; *b)* le ou les taux de salaires minima à fixer; *c)* les ajustements à apporter de temps à autre aux taux de salaires minima; *d)* les difficultés rencontrées dans l'application de la législation sur le salaire minimum; *e)* le rassemblement de données ou l'exécution d'études pour l'information des autorités chargées de fixer les salaires minima.

³⁸ CIT, 79^e session, 1992, rapport III (partie 4B), paragr. 428 et 429. D'après une étude de l'OIT, dans les pays de l'ex-Union soviétique les salaires minima ne représentent pas plus de 40 pour cent des salaires moyens et demeurent bien inférieurs au minimum vital. Voir *L'emploi dans le monde 1996-97 — Les politiques nationales à l'heure de la mondialisation*, 1996, p. 115.

³⁹ CIT, 42^e session, 1958, rapport III (partie IV), paragr. 20.

Eléments pour fixer et ajuster les salaires minima

La convention n° 131 est la première convention sur le salaire minimum comportant des dispositions spécifiques sur les critères à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima. Par contre, les conventions n°s 26 et 99 ne traitent pas de la question des critères qui doivent être pris en compte pour fixer des salaires minima. La seule référence à cette question se trouve dans les recommandations n°s 30 et 89, lesquelles considèrent que, pour la fixation des taux minima des salaires, l'organisme compétent devrait prendre en compte que les travailleurs concernés doivent avoir la possibilité d'avoir un niveau de vie raisonnable. L'article 3 de la convention spécifie que, autant qu'il sera possible et approprié, l'on devra tenir compte des besoins des travailleurs et de leurs familles ainsi que des facteurs économiques, compte tenu de la pratique et des conditions nationales. En accord avec la convention, les besoins des travailleurs et de leurs familles devront être évalués en tenant compte du niveau général des salaires dans les pays, du coût de la vie, des prestations de sécurité sociale et des niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux. Pour ce qui est des facteurs économiques, l'on devra prendre en compte les exigences du développement économique, des niveaux de productivité et de l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi. Il convient de noter que les prestations de sécurité sociale qui doivent être prises en compte lorsque l'on considère les besoins des travailleurs et de leurs familles sont un élément nouveau que les instruments précédents ne mentionnaient pas. Le paragraphe 3 de la recommandation contient seulement la mention des fluctuations du niveau de la vie qui s'ajoute à la liste des critères figurant dans la convention. En outre, aux paragraphes 11, 12 et 13, la recommandation prévoit que les taux du salaire minimum devraient être ajustés de temps à autre afin de tenir compte des changements du coût de la vie et d'autres conditions économiques, et qu'à cet effet il pourrait être procédé à un examen des taux des salaires minima en relation avec le coût de la vie et les autres conditions économiques, soit à intervalles réguliers, soit chaque fois qu'une telle étude apparaît appropriée à la lumière des variations d'un indice du coût de la vie. Des enquêtes périodiques devraient être effectuées sur la situation économique du pays, y compris l'évolution du revenu par habitant, de la productivité, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, dans la mesure où les ressources nationales le permettent ⁴⁰.

Mesures d'application

L'article 5 de la convention prévoit que des mesures appropriées, telles qu'un système adéquat d'inspection complété de toutes autres mesures nécessaires, seront prises pour assurer l'application effective de toutes les dispositions relatives aux salaires minima. Le paragraphe 14 de la recommandation indique en détail ce qui constitue des mesures d'application appropriées et adéquates conformément à la convention. Ces mesures portent principalement sur trois domaines: une large information des travailleurs et des employeurs; des sanctions adéquates en cas d'infraction; et des procédures permettant aux travailleurs de recouvrer les montants qui leur resteraient dus par rapport aux salaires minima et d'obtenir la réparation des dommages subis. Plus concrètement, les mesures d'application devraient comprendre: a) des arrangements qui fassent connaître, dans les langues ou dialectes compris par les travailleurs ayant besoin de protection, les dispositions relatives aux salaires minima, en tenant compte, le cas échéant, des besoins des analphabètes; b) l'utilisation d'un nombre suffisant d'inspecteurs possédant une formation

⁴⁰ La réunion d'experts de 1967 avait adopté la position selon laquelle la fréquence de telles enquêtes dépend des conditions locales, et plus particulièrement du rythme de développement. Cependant, des intervalles de trois à cinq ans seraient probablement adéquats. Voir rapport de la réunion d'experts sur la fixation du salaire minimum et les problèmes connexes, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, 1967, document GB.170/6/10, paragr. 86.

appropriée, dotés des pouvoirs et jouissant des facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions; *c*) des sanctions adéquates en cas d'infraction aux dispositions concernant les salaires minima; *d*) une simplification des dispositions législatives et des procédures, et d'autres moyens appropriés permettant aux travailleurs de faire valoir effectivement les droits que leur donne la législation sur les salaires minima, y compris le droit de recouvrer les montants qui leur seraient dus; *e*) une participation des organisations d'employeurs et de travailleurs aux efforts déployés pour protéger les travailleurs contre les abus; *f*) une protection adéquate des travailleurs contre les représailles.

Les améliorations apportées par la convention

La convention de 1970 et la recommandation qui l'accompagne représentent un grand pas en avant par rapport aux instruments précédents sur la fixation du salaire minimum. A cet égard, il convient de noter que les conventions n^{os} 26 et 99, n'ayant été ni révisées ni remplacées par la convention n^o 131, sont toujours ouvertes à la ratification. L'une des améliorations apportées par la convention n^o 131 est qu'elle prescrit la fixation des salaires minima, alors que pour les conventions précédentes il suffisait d'établir et de maintenir des méthodes permettant de fixer des salaires minima. En deuxième lieu, sa portée est plus large car les Etats l'ayant ratifiée devront faire connaître les groupes de travailleurs qui ne seraient pas protégés et en indiquer les motifs. En outre, la convention tient compte des différentes considérations politiques se rapportant à la fixation des salaires minima, notamment dans les pays en développement. C'est ainsi que les critères pour la détermination des niveaux de salaire minimum comprennent la nécessité d'évaluer l'effet de l'augmentation des salaires minima sur la croissance économique et sur l'emploi. Enfin, la convention prescrit aux Etats l'ayant ratifiée de consulter pleinement les organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet de l'établissement, du fonctionnement et de la modification du système de fixation des salaires minima ainsi que de prendre des mesures appropriées, telles que la mise en place d'un système d'inspection pour assurer l'application effective des salaires minima. La recommandation traite avec plus de détails la majorité des points considérés dans la convention et aborde quelques autres sujets. C'est ainsi qu'elle définit les objectifs de la fixation des salaires minima; qu'elle précise que le nombre et les groupes de salariés qui ne sont pas protégés par le système des salaires minima devraient être maintenus à un minimum, et que les salaires minima peuvent être différents selon les régions et les zones. La recommandation énonce les différentes formes que peuvent adopter les systèmes de fixation des salaires minima et les questions qui devraient faire l'objet de consultations. Enfin, elle contient des dispositions détaillées concernant l'ajustement des salaires minima et des mesures d'application dans le cadre des législations nationales.

Rôle et impact des organes de contrôle

En procédant au contrôle de l'application de la convention par les Etats Membres l'ayant ratifiée, dans la législation et la pratique nationales, la commission d'experts a produit des commentaires en abondance qui éclairent tous les aspects de la convention. A plusieurs reprises, elle a insisté sur la nature obligatoire des salaires minima et souligné le principe correspondant selon lequel l'abaissement des salaires minima n'est pas admissible quel qu'en soit le motif, même en cas de non-exécution des quotas de production ou du non-respect des normes de qualité⁴¹. A cet égard, il a été observé que «des facteurs tels que la quantité et la qualité du travail fourni individuellement par un travailleur, s'ils constituent des éléments qu'il est juste de retenir pour la fixation de la rémunération

⁴¹ Voir, par exemple, les demandes directes de 1999 (Lettonie, France — St-Pierre et Miquelon); de 1998 (Pays-Bas — Aruba).

effective de ce travailleur, ne doivent pas mettre en cause le droit au salaire minimum, qui devrait garantir une rémunération équitable pour un travail régulièrement fourni pendant une période déterminée. Pour ces raisons également, il convient, lorsqu'un système de salaires minima repose essentiellement sur les taux aux pièces, de veiller à ce que, dans des conditions normales, un travailleur puisse gagner assez pour jouir d'un niveau de vie suffisant et à ce que son rendement et par conséquent ses gains ne soient pas indûment limités par des facteurs indépendants de ses propres efforts»⁴².

En ce qui concerne certaines catégories de travailleurs vulnérables, tels que les travailleurs à domicile et les travailleurs domestiques, mais également les apprentis et les travailleurs agricoles dont les salaires sont souvent inférieurs au salaire minimum, la commission, bien que reconnaissant les difficultés pratiques que présente la fixation des salaires minima pour certaines ou toutes ces catégories de travailleurs, a souligné régulièrement l'importance d'élargir la protection que procure un système de salaires minima à tous les travailleurs conformément aux dispositions de la convention⁴³. Parmi les questions auxquelles se réfèrent souvent les commentaires de la commission se trouve le principe de différenciation des salaires minima en fonction de l'âge. La commission a clairement indiqué que les politiques nationales qui établissent des distinctions dans les salaires minima en fonction de l'âge sont incompatibles avec la convention et a demandé aux gouvernements concernés de les réviser, à la lumière du principe d'égalité de rémunération pour un travail de même valeur et de critères objectifs tels que la quantité et la qualité du travail réalisé⁴⁴. Cependant, la commission a reconnu qu'en ce qui concerne en particulier les apprentis des salaires minima inférieurs peuvent être admis s'ils reçoivent en échange une formation durant les heures de travail et sur le lieu de travail leur permettant d'acquérir une formation dans un métier ou une occupation⁴⁵.

La commission a souvent attiré l'attention sur le fait que les salaires minima doivent satisfaire les besoins des travailleurs et de leurs familles, et, en faisant référence à leur calcul, elle a indiqué qu'ils devraient tenir compte d'un panier d'articles de première nécessité ou bien du coût minimum de l'éducation, de la santé et du logement⁴⁶. La commission a souvent fait remarquer que la fixation d'un salaire minimum étant un instrument de politique économique et sociale les salaires minima devraient être ajustés de temps à autre en appliquant des règles et des procédures qui garantissent la consultation pleine et la participation directe des partenaires sociaux⁴⁷.

Cependant, les commentaires de loin les plus fréquents de la commission portent sur l'obligation d'effectuer des consultations positives avec les partenaires sociaux et d'inviter

⁴² CIT, 42^e session, 1958, rapport III (partie IV), paragr. 92.

⁴³ Voir, par exemple, RCE 2001 (Uruguay), RCE 1999 (Sri Lanka), RCE 1985 (Espagne) et les observations générales, pp. 74 et 339. Voir également les demandes directes de 2000 (Bolivie), de 1998 (Guatemala, Liban, République arabe syrienne), de 1997 (Yémen), de 1994 (Népal).

⁴⁴ Voir, par exemple, RCE 1999 (Portugal), RCE 1998 (Espagne), RCE 1994 (Equateur). Voir également les demandes directes de 2000 (Portugal, République-Unie de Tanzanie), de 1998 (France — Nouvelle-Calédonie).

⁴⁵ Voir, par exemple, RCE 1998 (Espagne), RCE 1995 (Equateur).

⁴⁶ Voir, par exemple, RCE 2001 (Uruguay), RCE 1989 (Pays-Bas). Voir également la demande directe de 1996 (Lettonie).

⁴⁷ Voir, par exemple, RCE 1993 (Espagne), RCE 1987 (Sri Lanka), RCE 1985 (Bolivie). Voir également la demande directe de 2000 (Niger).

ces derniers à participer effectivement à tous les stades du processus de fixation du salaire minimum⁴⁸. La commission applique le terme «consultation» avec une connotation différente de la simple «information» et de la «codétermination» en impliquant qu'il s'agit d'un processus qui donne aux partenaires sociaux la possibilité d'avoir une certaine influence sur les décisions à prendre. La commission a rappelé que, même si les Etats peuvent choisir librement la méthode de la consultation, celle-ci devra avoir lieu avant que les décisions ne soient prises et devra être effective, c'est-à-dire qu'elle devra permettre aux organisations d'employeurs et de travailleurs de s'exprimer concrètement à propos des sujets de la consultation. Elle a précisé également que «l'obligation de consulter est distincte de l'obligation de négocier. D'autres organes de contrôle de l'OIT ont noté que, bien que l'obligation d'engager la consultation tripartite est du ressort du gouvernement d'un Etat Membre, il ne peut y avoir de consultation effective sans la participation décidée et active de toutes les parties intéressées»⁴⁹.

Quant au terme «participation», il est défini par la commission comme désignant la collaboration ouverte avec les autorités responsables dans l'application des dispositions des instruments de fixation du salaire minimum. Pour citer à nouveau l'étude d'ensemble de 1992: «la participation des employeurs et des travailleurs, et de leurs organisations et de leurs représentants, doit être directe, ce qui inclut la possibilité que les parties intéressées soient représentées dans les organes correspondants, et efficace — c'est-à-dire que les opinions formulées par les parties intéressées doivent être utilement prises en considération — et qu'il doit s'agir d'une participation sur un pied d'égalité... [Toutefois] l'expression «sur un pied d'égalité» doit être vue comme impliquant non pas une stricte égalité numérique des employeurs et des travailleurs au sein des organes chargés de la

⁴⁸ Voir, par exemple, RCE 2001 (Bolivie), RCE 2000 (Espagne), RCE 1998 (Brésil). Voir également les demandes directes de 1997 (Lituanie), de 1994 (Guatemala, Liban). Voir également le rapport du comité chargé d'examiner la réclamation présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution et alléguant l'inexécution de la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, par l'Espagne, où il est indiqué que «la consultation visée ne doit pas avoir pour seul objet de recueillir l'opinion des organisations intéressées. La partie qui a mené à bien la consultation, en l'occurrence le gouvernement, doit prendre en considération ce qu'indique ou propose la partie consultée, en l'occurrence la confédération, sans que pour autant le gouvernement doive accorder tout ce qui a été demandé, notamment en ce qui concerne la prise en compte des indices économiques lors de la fixation du salaire minimum ou le montant proposé par l'organisation consultée; il ne doit pas non plus s'engager dans une négociation — qui d'ailleurs n'est prévue ni dans l'esprit ni dans la lettre des dispositions de la convention. Il doit cependant donner les informations complètes sur ses intentions en la matière. Cette vue est renforcée par le fait que, dans le paragraphe 2 de l'article 4 de la convention, il est précisé qu'il faut «consulter *pleinement*» les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées. A cet égard, le comité rappelle que l'adverbe «pleinement» correspond à un amendement proposé au paragraphe en question afin d'éviter que «les consultations des syndicats d'employeurs et de travailleurs [ne soient] que de pure forme», ce qui signifie que l'on souhaitait garantir que la consultation puisse avoir un réel effet. Le comité rappelle que l'objectif des consultations est précisément d'obtenir le plus d'informations possible («consultées pleinement») de toutes les parties, et non de recueillir l'opinion de ces dernières, même si cette opinion est bien documenté [...]. Le comité estime opportun d'appeler l'attention du gouvernement sur la nécessité de mener à bien des consultations non pas comme une simple formalité ou procédure, mais pour entendre effectivement les acteurs sociaux sur la question qui fait l'objet de la consultation, en l'occurrence le salaire minimum interprofessionnel.», document GB.243/6/22, paragr. 38-40.

⁴⁹ Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Bolivie de la convention n° 131 présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution, *Bulletin officiel*, vol. 68, 1985, série B, supplément spécial 1/1985, paragr. 21.

fixation des salaires minima, mais l'attribution d'un poids égal aux opinions et aux intérêts des uns et des autres»⁵⁰.

IV. Convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, et recommandation n° 84

Antécédents et objectifs

L'adoption de la convention n° 94 se fonde sur le raisonnement suivant lequel les autorités publiques qui passent des contrats pour la construction de travaux publics ou la fourniture de biens et de services doivent veiller sur les conditions de travail pratiquées au cours de l'exécution des travaux en question. Si des normes spécifiques sont nécessaires pour protéger les travailleurs engagés par un entrepreneur privé et payés indirectement avec des fonds publics, c'est parce que la concurrence intense qui règne parmi les soumissionnaires aux marchés publics peut entraîner les employeurs à faire des économies sur les coûts de main-d'œuvre. Par conséquent, les clauses de travail dans les contrats publics ont pour but de garantir le respect des normes minima socialement acceptables dans les travaux exécutés avec des fonds publics. Sur un plan plus général, il est reconnu que l'insertion dans les contrats publics de clauses de travail équitables peut aussi jouer un rôle utile aux fins d'atteindre et de maintenir un niveau élevé de protection sociale au plan national. D'autre part, ces clauses pourraient avoir une influence sur les relations entre les Etats dans la mesure où il y aura des pays qui incluront de telles clauses dans les contrats passés avec l'étranger ou pourront subordonner l'octroi de subventions à l'application effective de normes de travail déterminées.

Historiquement, les dispositions en matière de travail contenues dans la réglementation nationale applicables aux contrats publics dans différents pays étaient appelées «clauses de salaires équitables», car leur souci premier était de réglementer les salaires⁵¹. Au cours des années, toutefois, le champ d'application de la législation est devenu plus général, s'étendant à l'ensemble des conditions de travail, de sorte que les «clauses de salaires équitables» ont également porté sur des questions telles que la durée du travail et la sécurité et la santé des travailleurs.

La Conférence internationale du Travail n'a pas tardé à examiner la question des normes du travail en matière de travaux publics. En 1936, elle a adopté la convention (n° 51) de réduction de la durée du travail (travaux publics), 1936, qui s'applique «aux personnes directement occupées aux travaux du bâtiment et du génie civil financés ou subventionnés par les gouvernements centraux» et prévoit que la durée normale du travail ne doit pas dépasser quarante heures par semaine et que les heures supplémentaires ne

⁵⁰ CIT, 79^e session, 1992, rapport III (partie 4B), paragr. 239 et 241.

⁵¹ La première résolution sur les salaires équitables a été adoptée par le Parlement britannique en 1891. Elle a été suivie par deux autres résolutions sur la question en 1909 et 1946. Pour davantage d'informations, voir P. B. Beaumont: «The Use of Fair Wages Clauses in Government Contracts in Britain» dans *Labor Law Journal*, vol. 28, 1977, pp. 147 à 165. Une législation semblable a été adoptée aux Etats-Unis en 1936 en vertu de la loi sur les contrats publics Walsh-Healey. Pour plus d'informations, voir H.C. Morton: *Public Contracts and Private Wages: Experience under the Walsh-Healey Act*, 1965. A cet égard, il convient de remarquer que le point inscrit à l'ordre du jour de la Conférence de 1948, par décision du Conseil d'administration, faisait référence aux «clauses de salaires équitables dans les contrats publics».

doivent pas dépasser cent heures pendant l'année. De même, elle prévoit que les heures supplémentaires doivent être rémunérées à un taux majoré d'au moins 25 pour cent par rapport au salaire normal. En adoptant la recommandation (n° 51) sur les travaux publics (organisation nationale), 1937, la Conférence est arrivée à des conclusions concernant les normes minima en matière de conditions d'engagement et de taux de salaires. En ce qui concerne ces derniers, la recommandation prévoit que «le taux de salaires des travailleurs occupés aux travaux publics ne devrait pas être inférieur à celui généralement admis par les employeurs et par les organisations de travailleurs pour un travail de même nature dans la localité où les travaux sont exécutés; là où il n'existe pas de taux généralement admis, le taux de salaire devrait être celui qui est appliqué dans la localité la plus proche où les conditions industrielles sont analogues, sous réserve que ce taux assurera en tout cas aux travailleurs un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays».

Le rapport du Bureau intitulé «Principes d'action, programme et statut de l'Organisation internationale du Travail», présenté à la Conférence de Philadelphie en 1944, mentionne «la question de l'insertion d'une clause portant sur les salaires et les conditions de travail équitables dans les contrats établis pour des travaux entrepris ou subventionnés par les autorités publiques» comme étant l'un des aspects de la politique des salaires qui pourrait être couverte par de futurs instruments. A ce propos, le rapport indique que «dans les pays où le principe de l'insertion d'une clause sur les salaires équitables a été adopté, cette mesure a contribué beaucoup à éliminer les conditions de travail inférieures à la normale qui tendaient à saper les normes plus élevées établies par des employeurs plus éclairés. Dans beaucoup de pays où les normes de salaires sont relativement basses, cette clause demeure à peu près ignorée; l'adoption d'une convention par la Conférence internationale du Travail tendrait à stimuler son adoption dans ces pays»⁵². En fait, ce qui a conduit à l'adoption de la convention n° 94⁵³, c'est la nécessité d'adopter des pratiques de travail équitables afin de soutenir l'effort gigantesque de reconstruction des économies et des pays ruinés par la seconde guerre mondiale.

La convention revêt un intérêt particulier car elle représente la position depuis longtemps la plus répandue concernant l'intégration des aspects sociaux dans les contrats publics. Elle porte principalement sur les contrats publics au plan national ne comportant pas d'aspects transnationaux afin de réduire les possibilités de «dumping social» en ce domaine. Cette convention, adoptée il y a un demi-siècle, a reçu un bon nombre de ratifications et a exercé une grande influence dans l'élaboration d'autres instruments internationaux tels que les directives adoptées par l'Union européenne dans le domaine des contrats publics⁵⁴.

⁵² Voir CIT, 26^e session, 1944, *Rapport I*, p. 54.

⁵³ Pour les débats de la Conférence, voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, pp. 445 à 455, et CIT, 32^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, pp. 235 à 240, 482 à 491.

⁵⁴ L'impact de la convention n° 94, en particulier en ce qui concerne le droit des marchés publics dans l'Union européenne, est analysé par K. Krüger, R. Nielsen, N. Bruun, dans *European Public Contracts in a Labour Law Perspective*, 1998, pp. 207 à 247. La relation entre le champ d'application de la convention n° 94 et le régime juridique de l'Union européenne en matière de marchés publics doit être examinée à la lumière de la directive 96/71/CEE concernant le recrutement des travailleurs, de la directive 93/37/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de la directive 92/50/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services et de la directive 3/38/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Champ d'application et contenu

L'article 1 de la convention s'applique aux contrats où l'une au moins des parties est une autorité publique et qui sont passés en vue de la construction, la transformation, les réparations ou la démolition de travaux publics, la fabrication, l'assemblage ou la manutention ou le transport de matériaux, fournitures ou outillages, ou l'exécution ou la fourniture de services. Au sens de la convention, est considéré «contrat public» tout contrat passé par une autorité centrale d'un Etat Membre pour lequel la convention est en vigueur, et dont l'exécution doit entraîner la dépense de fonds publics et l'engagement de travailleurs par l'entrepreneur⁵⁵.

Autorité publique et autorité centrale

La convention ne contient pas de définition explicite du terme «autorité publique» susceptible de s'appliquer aux diverses formes de sociétés publiques ou semi-publiques que l'on rencontre dans le cadre juridique des différents pays⁵⁶. Le fait que l'une au moins des parties au contrat doit être une autorité publique, conformément au paragraphe 1 de l'article 1 de la convention, n'exclut pas les contrats entre deux parties publiques. Comme le montre le débat précédant l'adoption de la convention, on a évité de faire référence à des entrepreneurs «privés» pour ne pas restreindre le champ d'application de la convention, car une telle mention pourrait conduire à exclure des organismes publics ou semi-publics, ainsi que des entités officielles ou des autorités locales, qui pourraient passer des contrats avec d'autres autorités publiques⁵⁷. Par ailleurs, il est clair que la convention ne s'applique pas aux contrats d'emploi portant sur les conditions de travail des fonctionnaires publics et des salariés employés par le gouvernement et autres organismes publics.

La convention s'applique explicitement aux contrats passés par le gouvernement central, mais elle laisse à la discrétion des Etats l'ayant ratifiée la décision de fixer les modalités d'application aux contrats passés par des autorités provinciales, municipales ou locales. A l'origine, le terme «autorité centrale» était employé pour différencier les autorités centrales des autorités locales. Comme il a été signalé lors des travaux préparatoires de la convention, le vocabulaire employé correspond à la pratique habituelle et désigne les «départements et autres agences du gouvernement central»⁵⁸, alors que «dans le cas d'un Etat fédéral, l'autorité centrale peut être soit l'autorité fédérale, soit l'autorité centrale de l'un des éléments constituants»⁵⁹. Dans un avis non officiel concernant le sens des termes «autorité publique» et «autorité centrale», le Bureau a pris la position suivante: «Il semble que l'intention de la Conférence a été de donner une certaine marge aux divers systèmes juridiques internationaux pour définir le terme «autorité publique» et pour déterminer la mesure dans laquelle les diverses catégories de sociétés publiques et semi-publiques, telles que les entreprises de propriété publique, mais fonctionnant suivant le droit privé, seront traitées comme des autorités publiques aux fins de l'application de la convention.» En outre, le Bureau a souligné que le terme «autorités autres que les autorités centrales» a été introduit en «pensant aux autorités locales», ce qui

⁵⁵ Toutes les conditions mentionnées sont cumulatives. Voir CIT, 31^e session, 1948, *Rapport VI(b)(2)*, p. 40, et CIT, 32^e session, 1949, *Rapport VI(2)*, p. 12.

⁵⁶ Voir CIT, 31^e session, 1949, *Rapport VI(b)(2)*, pp. 40-42.

⁵⁷ Voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, p. 447.

⁵⁸ Voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, p. 447.

⁵⁹ Voir CIT, 31^e session, 1948, *Rapport VI(b)(1)*, p. 10.

implique que les Etats Membres ont la possibilité d'appliquer les dispositions de la convention aux autorités locales. Le terme «autorité locale» peut signifier l'autorité d'une province, d'un département, d'une région, d'une commune, d'un port, etc., selon le pays dont il s'agit. En somme, une large marge est laissée à la discrétion des Etats pour la définition des termes «autorité publique» et «autorité centrale».

Sous-contractants

L'article 1 de la convention prévoit explicitement que ses dispositions s'appliquent également aux travaux exécutés par des sous-contractants ou par des cessionnaires de contrats. Cette disposition vise à assurer que les sous-contrats multiples ne sont pas utilisés pour éluder les obligations découlant de la convention, en particulier en ce qui concerne les salaires. Cependant, la convention laisse aux Etats Membres l'ayant ratifiée le soin de définir le «sous-contractant» et de fixer les modalités d'application. En général, il est entendu que les mesures prises par l'autorité compétente doivent garantir que les sous-contractants qui ne passent pas de contrat directement avec l'Etat observent les clauses de travail. Ce n'est pas suffisant qu'une clause de travail puisse être imposée à un sous-contractant. Les clauses de travail doivent s'appliquer directement aux sous-contractants, et ce principe doit être explicitement établi dans la législation et la réglementation pertinentes. Pour cette raison, d'après la convention, il est impératif que les Etats l'ayant ratifiée garantissent également l'exécution par des sous-contractants des clauses de travail énumérées dans la convention. Dans son premier paragraphe, la recommandation relative à la convention indique que, lorsqu'il est accordé à des employeurs privés des subventions ou des autorisations d'exploiter un service d'utilité publique, des clauses de travail analogues en substance à celles qui sont prévues pour les contrats publics devraient être appliquées.

Possibilités de dérogation

L'article 1 de la convention prévoit des dérogations possibles dans le cas de contrats entraînant une dépense de fonds publics inférieure à une limite déterminée par l'autorité compétente. Cette disposition montre que seuls les contrats demandant des dépenses relativement petites de fonds publics pourraient être exemptés de l'application des dispositions de la convention ⁶⁰.

Il existe une autre dérogation possible qui s'applique aux personnes qui occupent des postes de direction ou de caractère technique, ou scientifique, dont les conditions d'emploi ne sont pas réglementées par la législation nationale, une convention collective ou une sentence arbitrale, et qui ne réalisent pas normalement un travail manuel. La raison de l'inclusion de cette disposition semble être que les conditions d'emploi de ces catégories de travailleurs ne nécessitent pas une protection d'un niveau comparable à celui d'autres catégories, notamment dans le cas des systèmes juridiques de certains pays qui excluent ces catégories de travailleurs de l'application du droit de travail. Dans les deux cas que l'on vient d'examiner, en vertu des dispositions de la convention, l'autorité compétente est obligée de procéder à des consultations appropriées avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.

En accord avec l'article 7 de la convention, il est également possible d'exempter certaines régions de l'application de la convention, soit d'une manière générale, soit à l'égard de certaines entreprises, compte tenu du caractère clairsemé de la population ou de

⁶⁰ Voir CIT, 32^e session, *Rapport VI(2)*, p. 13, et CIT, 32^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, p. 484.

l'état de développement des régions en question. En outre, en vertu de l'article 8 de la convention, l'application de ces dispositions peut être suspendue temporairement, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en cas de force majeure ou d'événements présentant un danger pour le bien-être national ou la sécurité nationale.

Conditions de travail prescrites dans les clauses de salaires équitables

L'article 2 de la convention stipule que les contrats publics contiendront les clauses garantissant aux travailleurs intéressés des salaires, une durée de travail et d'autres conditions de travail qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies pour un travail de même nature dans la profession ou l'industrie intéressée de la même région, soit par voie de convention collective ou par une autre procédure agréée de négociation, soit par voie de sentence arbitrale, soit par voie de législation nationale. Lorsque les conditions de travail ne sont pas réglementées suivant l'une des manières indiquées dans la région, les clauses de travail garantiront des conditions de travail qui ne soient pas moins favorables que les conditions établies dans la région la plus proche par voie soit d'une convention collective, d'une sentence arbitrale ou de la législation, ou des conditions du niveau général observé par les employeurs du même secteur que la partie avec laquelle le contrat est passé et se trouvant dans des circonstances analogues. La convention ne propose pas d'établir des normes précises. Elle a plutôt pour objet de déterminer qu'elle est la réglementation nationale des conditions de travail qui sera applicable à l'employeur partie à un contrat public. A cet égard, la phrase «pas moins favorables que» implique que les conditions de travail prescrites dans les clauses de travail ne peuvent pas être moins favorables que la plus favorable des trois alternatives indiquées dans la convention, à savoir la négociation collective, l'arbitrage ou la législation.

Si l'on met en relief les conditions fixées dans les conventions collectives ou dans les sentences arbitrales, c'est parce que les conditions ainsi fixées tendent à être les plus favorables pour les travailleurs et, par conséquent, sont les plus souhaitables au plan social, alors que l'acceptation de conditions moins favorables désavantagerait les employeurs qui ont conclu des accords avec leurs salariés⁶¹. D'autre part, l'article 3 prévoit que l'autorité compétente doit prendre des mesures adéquates pour assurer aux travailleurs des conditions de santé, de sécurité et de bien-être équitables et raisonnables, à moins que de telles dispositions ne soient pas déjà applicables en vertu de la législation, des conventions collectives ou des sentences arbitrales. Dans son paragraphe 2, la recommandation complétant la convention contient des précisions concernant les salaires (taux normaux et heures supplémentaires, y compris les divers compléments du salaire)⁶², la durée du travail et les dispositions relatives aux congés annuels et aux congés maladie qui devraient être prescrites dans les clauses de travail soit directement, soit en se référant aux dispositions contenues dans les lois ou les réglementations, les conventions collectives, les sentences arbitrales ou tous les autres procédés reconnus⁶³.

⁶¹ Voir CIT, 31^e session, 1948, *Rapport VI(b)(2)*, p. 48.

⁶² La référence aux «allocations diverses» a été insérée pour préciser que l'on devrait prendre en compte tous les éléments faisant partie de la rémunération des travailleurs. Voir *Compte rendu des travaux*, CIT, 31^e session, 1948, p. 450.

⁶³ Il ressort des travaux préparatoires que, selon l'avis général, la convention devrait se borner à énoncer des normes générales laissant à la recommandation les questions de détail. Voir CIT, 31^e session, 1948, *Rapport VI(b)(2)*, pp. 49-50.

Obligation d'informer les soumissionnaires

L'article 2 de la convention stipule que l'autorité compétente doit prendre des mesures appropriées telles que la publication d'un avis relatif au cahier des charges ou toute autre mesure pour permettre aux soumissionnaires d'avoir connaissance des termes des clauses⁶⁴. Cette disposition doit être rapprochée de l'obligation correspondante qu'ont les employeurs d'informer les travailleurs intéressés au sujet des clauses de travail et des conditions qu'elles définissent.

Mesures d'application

En vertu de la convention, pour donner effet aux conditions de travail prescrites dans les contrats publics, trois types de mesures sont nécessaires: la publication des clauses de travail, la tenue d'états adéquats et leur supervision exercée par des inspecteurs du travail, et l'application de sanctions. Pour ce qui est de l'obligation d'informer les travailleurs de leurs conditions de travail, l'article 4 de la convention stipule que les lois, règlements et autres instruments donnant effet à ces dispositions doivent être portés à la connaissance de tous les intéressés, les employeurs devant faire apposer des affiches d'une manière apparente dans les établissements ou autres lieux de travail. Quant à la supervision, la convention précise que les Etats Membres l'ayant ratifiée ont l'obligation, sauf dans le cas où d'autres dispositifs assurent l'application des prescriptions, de mettre en place un système d'inspection garantissant l'application effective des dispositions considérées et, en particulier, la tenue d'états indiquant la durée du travail effectué et les salaires versés aux travailleurs intéressés. En conséquence, les Etats Membres ayant ratifié la convention disposent d'une bonne marge de liberté à l'égard des mesures concernant la supervision pour autant que l'application de la convention soit convenablement garantie. Enfin, en cas d'infraction à l'observation et à l'application des dispositions des clauses de travail insérées dans les contrats publics, l'article 5 de la convention prévoit des sanctions telles que le refus de contracter. Il prévoit également des mesures appropriées telles que des retenues sur les paiements convenus dans le contrat en vue de permettre aux travailleurs intéressés d'obtenir les salaires auxquels ils ont droit⁶⁵.

Rôle et impact des organes de contrôle

Dans l'exercice de ses fonctions consistant à évaluer l'application dans la législation et la pratique nationales des prescriptions de la convention, la commission d'experts a exprimé des commentaires principalement sur deux aspects: la portée de la protection fournie par les clauses de travail des contrats publics et l'application de sanctions adéquates. Pour ce qui est du niveau de protection minimum que les clauses de travail devraient assurer, la commission a souligné à plusieurs reprises que les dispositions de la convention portent non seulement sur le niveau des salaires, mais que les travailleurs intéressés doivent aussi bénéficier de conditions de travail, notamment une durée de travail

⁶⁴ Cette disposition a été insérée pour prendre en compte les différentes pratiques suivies à l'égard de divers types de contrats. Voir CIT, 31^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, p. 486.

⁶⁵ Les dispositions concernant les mesures de protection des salaires dus aux travailleurs ont été critiquées au motif qu'elles concernent plutôt la protection du salaire; finalement, elles ont été acceptées, car l'intention générale était de reconnaître dans la législation sur les contrats publics le principe particulier de la retenue sur les paiements dus aux termes du contrat. Voir CIT, 32^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, p. 487.

et des congés qui ne soient pas moins favorables que ceux observés normalement pour un travail de même nature dans la région considérée ⁶⁶.

Dans plusieurs cas, la commission a examiné les déclarations selon lesquelles il n'existe pas de législation particulière pour appliquer la convention puisque les conditions de travail des travailleurs employés par des contractants publics sont du domaine du droit de travail général. A cet égard, la commission a souligné que le fait que le droit du travail général s'applique aux activités considérées ne libère pas un Etat Membre ayant ratifié la convention de l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'insertion des clauses de travail dans les contrats publics concernant les activités déjà mentionnées ⁶⁷. Il en est ainsi parce que les normes minima établies par la législation sont souvent améliorées par la voie, entre autres, de la négociation collective et que, lorsque des sanctions sont prévues, telles que la retenue sur les paiements dus au contractant, l'application des normes en est facilitée. Cependant, lorsque les conditions établies par la législation nationale, par exemple en matière de taux de salaires, constituent à la fois des taux minima et des taux maxima ne pouvant être modifiés par des conventions collectives ou des sentences arbitrales plus favorables, la commission a estimé que la mention dans les contrats publics des dispositions pertinentes de la législation nationale serait suffisante aux fins de donner effet à la convention.

La commission a souligné que l'insertion de ces clauses est la prescription fondamentale de la convention et que, par conséquent, des dérogations ne sont pas autorisées, par exemple lorsqu'il s'agit de sous-contrats ⁶⁸. Une autre prescription est que la clause de travail doit faire partie intégrante du contrat public; dès lors, l'insertion d'une clause de travail type dans les spécifications générales des contrats publics n'est pas pleinement conforme à la lettre de la convention. De plus, la commission a précisé que les mesures assurant l'insertion de clauses de travail appropriées dans tous les contrats publics couverts par la convention ne devraient pas être nécessairement applicables par voie de législation, car elles pourraient aussi prendre la forme d'instructions ou de circulaires administratives. Ces clauses devraient être arrêtées après consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et devraient être largement diffusées afin de les porter à la connaissance des soumissionnaires ⁶⁹. D'autre part, en considérant les possibilités de dérogation stipulées dans la convention, la commission a rappelé que les dérogations en question sont exhaustives et, par conséquent, que l'on ne saurait admettre d'autres motifs, tels que par exemple la nationalité des soumissionnaires, pour justifier une exemption à l'application de la convention ⁷⁰. Pour ce qui est des contrats entraînant une dépense de fonds publics inférieure à une certaine limite, la commission a considéré qu'une limite qui laisserait une proportion importante de l'ensemble des contrats publics,

⁶⁶ Voir, par exemple, RCE 1999 (Brésil), RCE 1996 (République centrafricaine).

⁶⁷ Voir, par exemple, RCE 2001 (Uruguay), RCE 1997 (Turquie), RCE 1996 (Rwanda), RCE 1995 (Guinée), RCE 1994 (Brésil, Egypte), RCE 1994 (Panama, Philippines), RCE 1981 (Ghana, Guatemala, Maurice), RCE 1956, observation générale, p. 79. Voir également les demandes directes 2000 (Algérie), 1999 (Pays-Bas — Aruba), 1995 (Iraq), 1983 (Suriname), 1976 (Brésil, Somalie).

⁶⁸ Voir, par exemple, RCE 1996 (Egypte). Voir également les demandes directes de 1996 (France — Guyane française, Martinique), de 1997 (Swaziland), de 1981 (Philippines).

⁶⁹ Voir la demande directe de 1995*bis* (Costa Rica, Guatemala, Jamaïque).

⁷⁰ Voir demande directe de 1995 (Danemark).

par exemple la moitié ou plus de la moitié, à l'écart de l'application de la convention serait incompatible avec les prescriptions de la convention et devrait être abaissée ⁷¹.

La commission a exprimé son avis au sujet de la pratique consistant à demander aux compagnies soumissionnaires de présenter un certificat indiquant, entre autres, que la compagnie en question n'a jamais enfreint le droit du travail, en particulier à l'égard du paiement du salaire et de la durée du travail. A ce sujet, la commission a souligné que, aux termes de la convention, l'objectif principal de l'insertion des clauses de travail dans les contrats publics dépasse les buts de la simple certification, puisque la convention vise à éliminer les effets négatifs d'une concurrence entre soumissionnaires sur les conditions de travail des travailleurs ⁷².

En ce qui concerne les mesures d'application, la commission d'experts a souvent attiré l'attention sur la prescription visant à tenir les travailleurs suffisamment informés de leurs conditions de travail. De fait, la commission a observé, par exemple, que les dispositions de la convention ne sont pas appliquées lorsque l'information est fournie seulement sur demande expresse des travailleurs et qu'il n'est pas suffisant d'assurer la publication officielle de textes législatifs, puisque la prescription de la convention relative à l'affichage d'informations sur les contrats de travail porte sur la situation particulière d'un contrat public déterminé ⁷³.

Pour ce qui est des sanctions, la commission a déclaré qu'elles doivent être appliquées à toutes les formes d'infractions et qu'il n'est pas suffisant de prévoir des sanctions obligatoires uniquement pour des infractions répétées, ou encore de stipuler d'éventuelles sanctions par voie de législation sans prévoir leur application pratique ⁷⁴. A ce sujet, la commission a constamment demandé aux gouvernements en cause des informations détaillées sur le fonctionnement des organismes de contrôle, ainsi que sur le nombre et la nature des infractions relevées et sur les sanctions pénales effectivement appliquées. La commission a rappelé que l'une des raisons pour l'utilisation des clauses de travail dans les contrats publics, afin de protéger les conditions de travail, est qu'en prévoyant des sanctions, telles que des retenues sur les paiements dus aux contractants, il est possible d'imposer plus directement des sanctions effectives en cas d'infraction ⁷⁵. En ce qui concerne en particulier les retenues sur les paiements, la commission a déclaré qu'elles constituent une sauvegarde supplémentaire très importante pour les travailleurs intéressés, même au cas où il existe des procédures judiciaires pour obtenir le paiement des salaires, alors que ce n'est pas à proprement parler une sanction, lorsque les travailleurs réussissent à obtenir le paiement des salaires qui leur sont dus en menaçant d'arrêter le travail ou en l'arrêtant effectivement.

⁷¹ Voir RCE 1972 (Burundi). Voir également les demandes directes de 1982 (Turquie), de 1966 (Malaisie), 1962 (Royaume-Uni — Bornéo du Nord).

⁷² Voir RCE 1997 (Ghana).

⁷³ Voir RCE 1993 (Mauritanie). Voir également les demandes directes de 1997 (Swaziland), de 1995 (Uruguay).

⁷⁴ Voir RCE 1998 (Autriche).

⁷⁵ Voir RCE 1998 (Turquie) et demande directe de 1979 (Panama).

Encadré 1

La notion de salaire minimum

Le salaire minimum, quel que soit son mode de calcul, à l'heure ou au rendement, constitue une base au-dessous de laquelle on ne peut pas descendre et dont l'application est garantie par la loi. A cet égard, la notion de salaire minimum étant liée au travail se distingue de celle de «revenu minimum» qui, lui, est destiné à garantir des conditions de vie minimales indépendamment du fait qu'une personne ait un emploi dont elle tire un salaire ou non [...] La notion de niveau minimum de salaire, qui ne peut pas faire l'objet d'une réduction, renvoie à la notion de «salaire minimum vital». La mise en place d'un système de salaire minimum est souvent présentée comme le moyen d'assurer aux travailleurs (et dans certains cas à leurs familles) un minimum vital qui leur permettra de subvenir à leurs besoins (et à ceux de leurs familles), de sorte que l'on utilise parfois l'expression «salaire minimum vital». Cela suppose une attitude, une politique qui visent à améliorer les conditions matérielles des travailleurs, à leur garantir un minimum vital ou un niveau de vie minimum approprié compatible avec la dignité humaine ou suffisant pour leur permettre de subvenir à leurs besoins essentiels. Cette politique est conforme aux principes énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à savoir que tout travailleur a droit à une rémunération qui lui assure, au minimum, une existence décente pour lui et pour sa famille.

Source: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 26) et la recommandation (n° 30) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928; la convention (n° 99) et la recommandation (n° 89) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951; et sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, CIT, 79^e session, 1992, rapport III (partie 4B), paragr. 32 et 33.

Encadré 2

Critères de fixation et d'ajustement des salaires minima

La commission voudrait appeler l'attention sur le fait que les critères sociaux, comme les besoins des travailleurs et de leurs familles, ne peuvent être considérés indépendamment de certains facteurs d'ordre économique. Il convient donc de les examiner en les mettant étroitement en rapport avec les facteurs économiques prévus dans la convention n° 131 et la recommandation n° 135, respectivement. La commission rappelle à cet égard qu'elle a déjà eu l'occasion de souligner, notamment dans des commentaires adressés aux gouvernements intéressés, que, pour la détermination du niveau de salaires minima, devaient être pris en considération tant les facteurs sociaux que les facteurs d'ordre économique, ainsi que le rapport étroit existant entre les deux [...] Enfin, la commission rappelle que le salaire minimum implique qu'un tel salaire soit suffisant pour satisfaire les besoins vitaux des travailleurs et de leurs familles. Ainsi, les besoins mentionnés constituent à la fois l'un des critères de fixation des salaires minima et l'un des objectifs visés par la convention. Les besoins des travailleurs et de leurs familles ne peuvent cependant pas être considérés dans l'absolu, mais doivent être appréciés par rapport au niveau de développement économique et social du pays. Il importe en outre d'avoir présent à l'esprit le fait que la publication de ce critère implique son évaluation, laquelle exige la prise en considération d'autres éléments tels que ceux énumérés dans la recommandation n° 135. Les critères utilisés pour la fixation des salaires minima dans les différents instruments étudiés ne constituent pas des étalons précis, pas plus qu'ils ne donnent de réponses précises et univoques à la question de savoir comment déterminer le niveau auquel il convient de fixer les salaires minima, dans une situation donnée, pour contribuer le mieux possible au bien-être général. La prise en considération du poids relatif et des interactions entre ces différents critères est une affaire de jugement. Il est donc indispensable que les informations relatives à ces différents critères soient aussi complètes et fiables que possible, et qu'elles soient pleinement accessibles à tous les intéressés, notamment aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui, dans le cadre des mécanismes de fixation et d'ajustement des salaires minima, pourront ainsi apporter leur opinion en pleine connaissance de cause.

Source: Etude d'ensemble concernant la fixation des salaires minima, op. cit., paragr. 279, 281 et 282.

Encadré 3

Participation directe et consultation de tous les partenaires sociaux

Le fait de consulter ou de faire participer les représentants des employeurs ou des travailleurs ou de leurs organisations ne garantit pas non plus que cette consultation ou cette participation soit effective. Dans un certain nombre de pays, cette consultation, ou cette participation, est un acte purement formel dans la mesure où les représentants des employeurs et des travailleurs n'ont pas véritablement la possibilité de faire valoir leurs observations en ce qui concerne l'établissement ou la modification des mécanismes de fixation des salaires minima ou de leur fonctionnement. La consultation et la participation des représentants des travailleurs et des employeurs doivent se faire sur un pied d'égalité. La commission a pu observer que, dans un certain nombre de pays, cette consultation et cette participation ont été limitées aux seuls représentants des employeurs ou aux seuls représentants des travailleurs. Même dans les pays où les organisations d'employeurs ou de travailleurs sont embryonnaires, voire inexistantes, les gouvernements devraient veiller à ce que des représentants des employeurs et des travailleurs soient consultés et puissent participer sur un pied d'égalité. En conséquence, la commission demande instamment aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour assurer que la consultation et la participation des partenaires sociaux à l'établissement et à la modification des mécanismes de fixation des salaires minima, ou à leur application, soient utiles et efficaces, c'est-à-dire que ces représentants aient réellement la possibilité de faire connaître leurs opinions en toute connaissance de cause, que ces opinions soient prises en considération en temps utile et que cette consultation et cette participation s'effectuent sur un pied d'égalité.

Source: Etude d'ensemble sur les conventions concernant la fixation des salaires minima, op. cit., paragr. 423 à 425.

9.2. Temps de travail

9.2.1. Durée du travail, repos hebdomadaire et congés payés

G. von Potobsky et J. Ancel-Lenners

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921	117	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 14.
Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957	62	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 106.
Recommandation (n° 103) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 103.
Convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994	8	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 182) sur le travail à temps partiel, 1994	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, 1962	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 116.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979	7	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 153 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Recommandation (n° 161) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979	–	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la recommandation n° 161, conjointement avec la révision de la convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979, et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919	47	Le Conseil d'administration a décidé qu'une étude d'ensemble devrait être entreprise sur les conventions n° 1 et 30. Il n'a toutefois pas encore fixé de date pour la réalisation de cette étude.
Convention (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930	27	
Recommandation (n° 8) sur la durée du travail (navigation intérieure), 1920	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement de la recommandation n° 8.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 47) des quarante heures, 1935	14	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 47, en attendant l'adoption de normes révisées sur la durée du travail et l'aménagement du temps de travail.

Convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970	31	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 132, étant entendu que toute évolution ultérieure sera prise en considération le moment venu.
Recommandation (n° 98) sur les congés payés, 1954	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 98.

Instruments dépassés <i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).</i>		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 43) des verreries à vitres, 1934	12	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, les conventions n° 43 et 49. Il a également décidé que ces conventions pourraient éventuellement faire l'objet d'une révision, conjointement avec d'autres instruments portant sur la durée du travail.
Convention (n° 49) de réduction de la durée du travail (verreries à bouteilles), 1935	9	
Convention (n° 52) sur les congés payés, 1936	41	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 52 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 52, et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 132.
Convention (n° 67) sur la durée du travail et les repos (transports par route), 1939	3	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 67. Il a également invité les trois Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 67. Enfin, il a décidé que la situation de la convention n° 67 serait réexaminée en temps opportun, dans la perspective d'une éventuelle abrogation de cette convention par la Conférence.
Convention (n° 31) sur la durée du travail (mines de charbon), 1931	–	Les conventions n° 31, 46, 51 et 61 ont été retirées par la Conférence lors de sa 88 ^e session (juin 2000).
Convention (n° 46) (révisée) sur la durée du travail (mines de charbon), 1935	–	
Convention (n° 51) de réduction de la durée du travail (travaux publics), 1936	–	
Convention (n° 61) de réduction de la durée du travail (textile), 1937	–	
Recommandation (n° 63) sur les livrets de contrôle (transports par route), 1939	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n° 63, 65 et 66. La question du retrait de ces recommandations est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 65) sur les méthodes de réglementation de la durée du travail (transports par route), 1939	–	
Recommandation (n° 66) sur les repos (chauffeurs particuliers), 1939	–	

Convention (n° 101) sur les congés payés (agriculture), 1952	35	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 52 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 101 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 132.
Recommandation (n° 93) sur les congés payés (agriculture), 1952	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 93 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
Recommandation (n° 18) sur le repos hebdomadaire (commerce), 1921	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 18 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Recommandation (n° 37) sur la durée du travail (hôtels, etc.), 1930	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n°s 37, 38 et 39. La question du retrait de ces recommandations est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 38) sur la durée du travail (spectacles, etc.), 1930	–	
Recommandation (n° 39) sur la durée du travail (hôpitaux, etc.), 1930	–	
Recommandation (n° 47) sur les congés payés, 1936	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 47 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.

I. Durée du travail

Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919

Convention (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930

La réduction du temps de travail et la journée de travail de huit heures figurent parmi les principales revendications du mouvement ouvrier depuis le milieu du XIX^e siècle. Il n'est donc pas surprenant que le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles de 1919, qui crée l'Organisation internationale du Travail, indique qu'il est urgent d'améliorer les conditions de travail, notamment en fixant une durée maximum de la journée et de la semaine de travail. Plus précisément, les principes généraux de l'article 427 du traité indiquent que la journée de travail de huit heures et la semaine de travail de quarante-huit heures constituent des normes que les pays doivent adopter.

Ainsi, le premier point à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, qui s'est tenue à Washington en 1919, a été l'adoption d'un instrument qui reconnaisse ce principe. A la quasi-unanimité, la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, a été alors adoptée et, onze ans plus tard, une norme analogue pour le commerce et les bureaux.

Dans beaucoup de pays, la convention n° 1 a eu une grande influence sur l'évolution de la législation en matière de durée de travail. On notera cependant que la législation de plusieurs pays prévoyait la journée de travail de huit heures et la semaine de travail de

quarante-huit heures avant l'adoption de la convention. La ratification de cet instrument a pourtant été difficile, surtout dans les pays les plus industrialisés.

Le temps de travail a également fait l'objet de plusieurs conventions et recommandations à caractère sectoriel, et d'instruments visant à promouvoir la réduction de la journée et de la semaine de travail. Par ailleurs, des instruments adoptés plus récemment, qui visent divers sujets et catégories de la population active — jeunes, travailleurs ayant des responsabilités familiales, sécurité et santé des travailleurs —, traitent directement ou non de la durée du travail.

Contenu des conventions

Champ d'application

La convention n° 1 s'applique à tous les établissements industriels, publics ou privés, ou à leurs dépendances, de quelque nature qu'ils soient (article 1). Dans chaque pays, l'autorité compétente détermine la ligne de démarcation entre l'industrie, d'une part, et le commerce et l'agriculture, d'autre part. Les prescriptions relatives au transport par mer et par voie d'eau intérieure devaient être fixées ultérieurement par une conférence à cette fin.

La convention ne s'applique pas aux établissements dans lesquels sont seuls employés les membres d'une même famille. Elle ne s'applique pas non plus aux personnes qui occupent un poste de surveillance ou de direction ou un poste de confiance (article 2).

La convention n° 30 s'applique aux établissements commerciaux et de services, qu'ils soient publics ou privés (article 1). Comme la convention n° 1, la convention n° 30 établit que l'autorité compétente devra établir la ligne de démarcation entre, d'une part, les établissements commerciaux et ceux dont le fonctionnement repose essentiellement sur un travail de bureau et, d'autre part, les établissements industriels et agricoles.

Les exceptions sont plus nombreuses que dans le cas de la convention n° 1. Ainsi, la convention n° 30 ne s'applique pas au personnel des établissements suivants: établissements ayant pour objet le traitement ou l'hospitalisation, entre autres, de malades, hôtels, restaurants, pensions, cafés et autres établissements analogues, entreprises de spectacles et de divertissements. Toutefois, elle s'applique au personnel des dépendances de ces établissements, lorsque ces dépendances sont autonomes ou comprises parmi les établissements auxquels la convention s'applique.

L'autorité compétente peut exempter de l'application de la convention les établissements dans lesquels sont seuls occupés les membres de la famille de l'employeur, les administrations publiques dans lesquelles le personnel employé agit comme organe de la puissance publique, les personnes occupant un poste de direction ou de confiance et les voyageurs et représentants, dans la mesure où ils exercent leur travail en dehors de l'établissement.

Durée du travail: norme générale

Dans les deux conventions, la norme générale est que la durée du travail ne peut pas dépasser huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine (article 2 de la convention n° 1 et article 3 de la convention n° 30). La convention n° 30 précise que la durée du travail est le temps pendant lequel le personnel est à la disposition de l'employeur, et que sont exclus les repos pendant lesquels le personnel n'est pas à la disposition de l'employeur (article 2).

Répartition du temps de travail

Les deux conventions prévoient des exceptions à la règle générale, en premier lieu, lorsque la répartition de la durée du travail est irrégulière. Lorsqu'en vertu d'une loi ou par suite de l'usage ou de conventions collectives entre les organisations patronales et ouvrières (ou, à défaut de telles organisations, entre les représentants des patrons et des ouvriers) la durée du travail d'un ou de plusieurs jours de la semaine est inférieure à huit heures, la convention n° 1 prévoit qu'un acte de l'autorité compétente ou une convention collective peuvent autoriser le dépassement de la limite des huit heures les autres jours de la semaine, ce dépassement ne pouvant jamais excéder une heure par jour (article 2). Dans les cas exceptionnels, les conventions collectives peuvent établir sur une longue période une limite pour la durée journalière du travail. Le gouvernement peut transformer les stipulations de ces conventions en règlements. Toutefois, la durée moyenne du travail ne peut en aucun cas excéder quarante-huit heures par semaine (article 5).

La convention n° 30 prévoit des dispositions analogues et indique, d'une manière générale, que la durée hebdomadaire du travail peut être répartie de manière que la durée journalière du travail ne dépasse pas dix heures (article 4). En outre, dans les cas exceptionnels où les conditions dans lesquelles le travail doit s'effectuer rendent inapplicables les dispositions des articles 3 et 4, des règlements de l'autorité publique peuvent autoriser la répartition de la durée du travail sur une période plus longue que la semaine, à la condition que la durée moyenne du travail ne dépasse pas quarante-huit heures par semaine et qu'en aucun cas la durée journalière ne dépasse dix heures (article 6). Ces règlements doivent être pris après consultation des organisations ouvrières et patronales intéressées, en tenant compte spécialement des conventions collectives, là où il en existe, conclues entre ces organisations (article 8).

Travail par équipes

Cette modalité est prévue dans la convention n° 1, laquelle permet dans ce cas de dépasser huit heures de travail par jour et quarante-huit heures de travail par semaine, à la condition que la moyenne des heures de travail calculée sur une période de trois semaines ou moins ne dépasse pas huit heures par jour et quarante-huit par semaine (article 2). Dans les cas exceptionnels où ces limites ne peuvent être appliquées, des dispositions analogues à celles qui régissent la répartition du temps de travail sont prévues.

Travail continu

La convention n° 1 traite des travaux dont le fonctionnement continu doit être assuré par des équipes successives. La limite des heures de travail prévue à l'article 2, qui porte sur le travail par équipes, peut être dépassée en cas de travail continu, à condition que les heures de travail n'excèdent pas en moyenne cinquante-six par semaine. Ce régime ne doit pas affecter les congés qui peuvent être assurés aux travailleurs par les lois nationales en compensation de leur jour de repos hebdomadaire (article 4).

Arrêt collectif du travail

La convention n° 30 prévoit une autre exception à la norme générale lorsque la durée journalière du travail est prolongée pour compenser des heures de travail perdues en cas d'arrêt collectif du travail résultant de fêtes locales ou de causes accidentelles ou de force majeure (accidents survenus aux installations, interruption de force motrice, de lumière, de chauffage ou d'eau, sinistres). Dans ces cas, les récupérations ne peuvent être autorisées pendant plus de trente jours par an et doivent être effectuées dans un délai raisonnable. La prolongation de la durée journalière du travail ne peut dépasser une heure et la durée journalière du travail ne peut dépasser dix heures. Par ailleurs, des informations détaillées doivent être communiquées à l'autorité compétente (article 5).

Dérogations permanentes

La convention n° 1 prévoit que des règlements de l'autorité publique détermineront par industrie ou par profession, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, les dérogations permanentes qu'il y aura lieu d'admettre pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de la limite assignée au travail général de l'établissement, ou pour certaines catégories de personnes dont le travail est spécialement intermittent (article 6).

La convention n° 30 se réfère également à ce type de règlement pris après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, compte étant tenu des conventions collectives, là où il en existe, conclues entre ces organisations (article 8). Les dérogations permanentes qui pourront être accordées visent: certaines catégories de personnes dont le travail est intermittent en raison même de sa nature, telles que les concierges; le personnel de garde et d'entretien de locaux et dépôts; les personnes occupées à des travaux préparatoires ou complémentaires; les magasins ou autres établissements lorsque la nature du travail, l'importance de la population ou le nombre de personnes occupées rendent inapplicable la durée du travail fixée aux articles 3 et 4 de la convention (article 7).

Dérogations temporaires

La convention n° 1 indique que des règlements de l'autorité publique peuvent prévoir des dérogations temporaires à la durée de travail pour permettre aux entreprises de faire face à des surcroûts de travail extraordinaires (article 6). En outre, la convention dispose que la limite des heures de travail (huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine) peut être dépassée en cas d'accident survenu ou imminent, en cas de travaux d'urgence à effectuer aux machines ou à l'outillage, ou en cas de force majeure, mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter qu'une gêne sérieuse ne soit apportée à la marche normale de l'établissement (article 3).

Conformément à la convention n° 30, ces règlements peuvent prévoir des dérogations en cas d'accidents, de travaux urgents ou de force majeure. De plus, des dérogations peuvent être accordées dans les cas suivants: pour prévenir la perte de matières périssables ou éviter de compromettre le résultat technique du travail; pour permettre des travaux spéciaux, tels que l'établissement d'inventaires et de bilans, les échéances, les liquidations et les arrêtés de comptes; pour permettre aux établissements de faire face à des surcroûts de travail extraordinaires provenant de circonstances particulières, pour autant que l'on ne puisse normalement attendre de l'employeur qu'il ait recours à d'autres mesures (article 7).

Heures supplémentaires

Les deux conventions établissent que des règlements déterminant des dérogations permanentes ou temporaires devront fixer le nombre maximum d'heures supplémentaires qui peuvent être autorisées dans chaque cas (article 6 de la convention n° 1). La convention n° 30 exclut spécifiquement les cas d'accidents, de travaux urgents ou de force majeure, et indique que les règlements susmentionnés doivent déterminer la prolongation de la durée du travail qui pourra être autorisée par jour et, en ce qui concerne les dérogations temporaires, par année (article 7).

A propos de la rémunération des heures supplémentaires, l'article 6 de la convention n° 1 et l'article 7 de la convention n° 30 indiquent que le taux du salaire pour les heures supplémentaires sera majoré d'au moins 25 pour cent par rapport au salaire normal.

Obligations de l'employeur

Les deux conventions précisent également que chaque employeur devra: faire connaître, par voie d'affichage, dans l'établissement, les heures auxquelles commence et finit le travail ou, le cas échéant, les heures auxquelles commence et finit le tour de chaque équipe; faire connaître les repos accordés au personnel et inscrire sur un registre, selon le mode approuvé par l'autorité compétente ou prévu par la législation, toutes les prolongations de la durée du travail (articles 8 et 11 respectivement).

Communications au BIT

La convention n° 1 indique que chaque gouvernement communiquera au Bureau international du Travail une liste des travaux classés comme ayant un fonctionnement nécessairement continu au sens de l'article 4, des renseignements complets sur la pratique des conventions collectives prévue à l'article 5, et des renseignements complets sur les dispositions réglementaires prises en vertu de l'article 6 (article 7).

Suspension des dispositions des conventions

Les conventions n°s 1 et 30 prévoient que le gouvernement peut suspendre ces dispositions en cas de guerre ou en cas d'événements présentant un danger pour la sécurité nationale (articles 1 et 9 respectivement).

Commentaires de la commission d'experts

Sont examinées ci-après les principales difficultés d'application des conventions à la lumière des commentaires que la commission d'experts a formulés à ce sujet. La modification de la législation a permis de résoudre beaucoup de ces difficultés. Toutefois, des problèmes demeurent, en particulier en ce qui concerne la répartition du temps de travail, les dérogations susmentionnées et les heures supplémentaires. D'une manière générale, les commentaires de la commission sont du même ordre pour les deux conventions.

Champ d'application

La convention n° 1 et la convention n° 30 indiquent les activités auxquelles elles s'appliquent, ainsi que les exceptions à leur champ d'application.

A propos de la convention n° 1, la commission d'experts a indiqué à plusieurs pays qu'il n'est pas acceptable d'exclure du champ d'application de la convention le transport routier (il s'agit des cas les plus nombreux), les travaux de voirie, le bâtiment, l'industrie alimentaire, les travaux d'intérêt public qui, de par leur nature, ne sont pas soumis à des horaires, les mines et les carrières, les établissements industriels en milieu rural, la construction et les réparations des moyens de communication, les micro-entreprises et les établissements qui déploient des activités temporaires pendant une période inférieure à six mois.

Dans le cas de la convention n° 30, on a enregistré beaucoup moins de difficultés d'application, celles-ci s'étant limitées à l'exclusion, que la convention ne permet pas, des micro-entreprises qui n'occupaient que des citoyens du pays suivant les traditions nationales, ou à l'exclusion de pharmacies, de salons de coiffure et de certains types de magasins. De plus, la commission n'a pas accepté les dérogations relatives aux travailleurs temporaires.

La commission n'a pas accepté que soient exclus du champ d'application de la convention n° 1, selon leur degré de parenté, certains membres de la famille de

l'employeur, les travailleurs considérés comme irremplaçables en raison de leurs connaissances ou de leurs capacités, les personnes occupées à des tâches dont la durée peut être déterminée, les travailleurs temporaires, les salariés des chemins de fer et les conducteurs de véhicules automobiles.

Durée du travail: norme générale

La norme générale, qui est de huit heures de travail par jour et de quarante-huit heures par semaine, ne peut être modifiée unilatéralement par l'employeur, même si les travailleurs y consentent.

A propos de la convention n° 1, la commission a formulé des commentaires sur une législation donnée qui permet à l'employeur de modifier unilatéralement la durée de la journée de travail, à condition que la semaine de travail ne dépasse pas quarante-huit heures. Les modifications décidées par l'employeur ne peuvent porter atteinte au droit des travailleurs de bénéficier d'un repos hebdomadaire et de jours fériés. En outre, si le travailleur n'est pas d'accord avec ces modifications, il doit pouvoir recourir à un organe de conciliation ou à la justice. La commission a fait observer que la possibilité pour l'employeur de fixer unilatéralement une durée du travail supérieure à huit heures par jour, ou le nombre des journées de travail hebdomadaire, n'entre pas dans la catégorie des exceptions prévues dans la convention, en particulier à son article 2, étant donné que, dans l'intérêt des travailleurs, la convention indique expressément que ces exceptions doivent faire l'objet de conventions collectives ou de dispositions de l'autorité compétente.

Dans un autre cas, lorsqu'une personne a conclu un contrat de travail supplémentaire avec son employeur direct ou avec un autre employeur, la loi permet une journée de travail allant jusqu'à douze heures, à condition que soit prévu un repos ininterrompu de douze heures entre les journées de travail. La commission a rappelé que les limites de la durée du travail journalier et hebdomadaire établies dans la norme générale de la convention ont un caractère obligatoire, compte étant tenu des exceptions prévues, et que la modification du contrat de travail ne peut prévoir leur dépassement.

Au sujet de la convention n° 30, la commission a fait état d'une législation qui prévoit que les heures de travail et les pauses doivent être organisées de sorte à ce que le temps de présence du travailleur sur le lieu de travail ne dépasse pas onze heures par jour. La commission a estimé que cette disposition peut entraîner des abus et elle a souligné la nécessité de la modifier afin de ramener ce temps de présence à la limite normale de la durée de travail, soit huit heures par jour.

Répartition du travail

Les conventions permettent de dépasser, dans une certaine mesure, les huit heures de travail par jour et les quarante-huit heures de travail par semaine en modifiant la répartition des tâches. Toutefois, alors que la flexibilisation du temps de travail s'accroît, la commission a signalé plusieurs atteintes aux normes dans ce domaine.

En ce qui concerne la convention n° 1, la commission a fait mention de législations qui permettent de calculer la moyenne de la durée normale du travail pour des périodes allant jusqu'à un an, à la seule condition que la durée journalière du travail ne dépasse pas douze heures. La commission a signalé que la prolongation jusqu'à douze heures de la journée de travail est contraire à l'article 2 de la convention, laquelle ne permet, outre le recours aux heures supplémentaires dans les conditions prévues à l'article 6, qu'une prolongation d'une heure de la journée normale de travail. Par ailleurs, la commission a indiqué que le respect des limites journalières et hebdomadaires de la durée du travail est essentiel pour veiller à la santé et au bien-être des travailleurs et pour les protéger contre les risques d'abus. Ainsi, la possibilité d'établir la durée journalière du travail en fonction

d'une période dépassant une semaine est restreinte aux cas dans lesquels les limites fixées à l'article 2 seraient reconnues inapplicables (article 5). La nature de certaines branches d'activité, des raisons techniques, des surcroûts périodiques de travail ou des variations saisonnières, entre autres, peuvent rendre nécessaire une répartition irrégulière de la durée du travail. Comme l'a indiqué la commission dans son étude d'ensemble sur la durée du travail de 1967, le calcul de la durée moyenne normale du travail sur une période excédant la semaine ne devrait être permis que lorsque des conditions particulières à certaines branches d'activité ou des nécessités techniques le justifient (paragr. 142).

A propos d'une législation qui limitait à neuf heures la journée de travail, sauf indication contraire d'une convention collective ou d'un accord entre l'entreprise et les représentants des travailleurs (un repos de douze heures devant être respecté entre les journées de travail), la commission a indiqué que l'article 2 de la convention permet une répartition irrégulière du travail mais prévoit que le dépassement de la limite des huit heures ne peut pas excéder une heure par jour.

De façon analogue, une législation indiquait qu'un accord entre employeurs et travailleurs peut modifier la limite de la journée de travail, à condition de prévoir des dispositions de compensation et à condition que le nombre total d'heures ouvrées au cours d'une période de huit semaines n'excède pas une moyenne de quarante-quatre heures par semaine. La commission a estimé que cette disposition ne semblait pas se limiter aux exceptions expressément prévues dans la convention ni exiger l'autorisation que la convention prévoit. En outre, ces accords pouvaient prévoir des dépassements de la durée du travail supérieurs à une heure par jour.

Une autre législation permettait de répartir la semaine de travail sur cinq jours (d'où un dépassement de la durée maximum de travail journalier de neuf heures), afin que les travailleurs bénéficient d'un jour supplémentaire de repos. Cette répartition a un caractère volontaire, exceptionnel et restreint. La commission a signalé que la convention a été élaborée de sorte à limiter l'excès de travail journalier dans le cas d'une répartition irrégulière de la durée hebdomadaire du travail afin de protéger les travailleurs. Ainsi, le dépassement du temps de travail ne peut excéder une heure par jour.

Dans un autre cas, la commission a rappelé que, conformément à l'article 5 de la convention, lorsque la durée moyenne du travail est calculée sur une période dépassant une semaine, il incombe à l'autorité ou à l'organisme compétent de fixer préalablement l'allongement de cette période.

Au sujet de la convention n° 30, la commission a examiné une législation qui permettait à l'employeur de calculer la durée moyenne du travail sur une période inférieure à six mois dans le cas de tâches pour lesquelles une évaluation journalière est impossible. Une autre disposition de cette législation limitait à douze heures la journée de travail. La commission a observé que l'article 6 de la convention prévoit que le calcul de la durée moyenne du travail ne peut être établi qu'en vertu de règlements de l'autorité publique, et qu'en aucun cas la durée journalière ne peut dépasser dix heures.

Arrêt collectif du travail

La convention n° 30 ne permet la compensation des heures de travail perdues qu'en cas d'arrêt collectif du travail, et précise les conditions de cette compensation. La commission a examiné une législation en vertu de laquelle un inspecteur du travail peut autoriser la récupération des heures de travail perdues lorsque l'arrêt du travail a été dû à un manque de matériel, de matières premières ou de marchandises. Par ailleurs, cette législation permettait de prolonger la durée du travail pendant trois mois. La commission a indiqué que la récupération des heures de travail perdues ne peut être autorisée pendant plus de trente jours.

Dérogations temporaires

Les conventions à l'examen permettent des dérogations temporaires aux limites du temps de travail. Les conventions précisent les conditions de ces exceptions et la commission a examiné les législations de divers pays qui allaient au-delà des cas prévus dans les conventions. La commission a estimé que les dérogations suivantes étaient contraires à la convention n° 1: activités qui, en raison de leur nature, ne sont pas assujetties à des horaires normaux de travail; nécessité de maintenir ou d'accroître le niveau de production; pénurie de main-d'œuvre; travail saisonnier; accroissement de la production et projets importants de développement; travaux techniques ou spécialisés pour lesquels on manque de main-d'œuvre; travaux effectués à la discrétion de l'employeur ou des autorités, ou en vertu d'un accord entre employeurs et travailleurs.

Heures supplémentaires

Il s'agit des heures de travail effectuées au-delà des limites prévues par les conventions, dans le cadre des dérogations temporaires ou permanentes qu'elles autorisent. Les conventions indiquent que les heures supplémentaires et leur nombre doivent faire l'objet de règlements de l'autorité publique. De plus, elles disposent que le taux de rémunération des heures supplémentaires doit être supérieur au taux de salaire normal.

La plupart des observations de la commission d'experts à propos de l'application de la convention n° 1 portent sur les heures supplémentaires.

A propos d'une législation qui permettait un dépassement de la durée normale du travail de deux heures supplémentaires par jour, la commission a indiqué que cette disposition peut impliquer un nombre d'heures dans la semaine, le mois ou l'année excessivement élevé qui serait résolument contraire à l'esprit de la convention. La commission a donc estimé que le gouvernement devait fixer une limite annuelle raisonnable et conforme aux objectifs de la convention.

Dans un autre cas, un gouvernement avait indiqué que l'abaissement de la durée hebdomadaire normale de travail de quarante-quatre à quarante heures, décidé en accord avec les partenaires sociaux, était une garantie suffisante contre le recours abusif aux heures supplémentaires. La commission a souligné que les limites aux heures supplémentaires prévues à l'article 6 de la convention ne constituent rien d'autre que des garanties élémentaires contre les risques d'abus. Une autre législation prévoyait qu'un travailleur peut refuser de faire des heures supplémentaires excédant de quatre heures la durée hebdomadaire normale de quarante heures. Le gouvernement estimait donc qu'il n'était pas nécessaire de fixer une limite au nombre d'heures supplémentaires. La commission a considéré toutefois que la disposition de la convention qui établit cette limite constitue une protection contre un volume excessif de travail supplémentaire qui pourrait être requis et prévient tout malentendu dans les relations entre employeurs et salariés.

Par ailleurs, la commission a examiné des législations qui permettaient, dans certaines occupations, d'effectuer plus de vingt heures supplémentaires par semaine ou plus de trois à quatre heures par jour, sans fixer de limite mensuelle ou annuelle, ou trois heures supplémentaires par jour pendant trois jours de la semaine, ou qui ne fixaient aucune limite. La commission a insisté sur la nécessité de fixer des limites raisonnables et indiqué que le nombre maximum d'heures supplémentaires hebdomadaires devrait être de 12.

En revanche, se référant aux cas prévus à l'article 3 de la convention n° 1 — accidents survenus ou imminents, réparation de dommages entraînés par des accidents ou réparation pour éviter des pertes —, la commission a précisé que, dans ces circonstances, la convention n° 30 ne prévoit pas de limite pour les heures supplémentaires, mais qu'elle prévoit des conditions plus restrictives que la convention n° 1.

Les difficultés d'application des conventions dans ces cas ont été fréquentes et elles demeurent dans diverses législations, mais les observations de la commission dans beaucoup de cas ont amené les gouvernements à modifier leur législation.

Par ailleurs, on notera que l'application de la disposition des conventions qui prévoit une augmentation du taux de salaire pour les heures supplémentaires n'a donné lieu à des difficultés qu'exceptionnellement.

A propos de la convention n° 30, la commission a formulé des commentaires analogues. Ainsi, la commission a examiné une législation qui permet un total de 468 heures supplémentaires par an. La commission a recommandé une modification de la législation pour ramener ce chiffre à 250. A cette fin, un projet de loi a été élaboré conjointement avec un expert du BIT.

II. Repos hebdomadaire

Convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921

Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957

Les principes généraux de l'article 427 du Traité de Versailles de 1919 traitaient déjà de la question du repos hebdomadaire et l'une des premières conventions de l'OIT, adoptée en 1921, porte sur le repos hebdomadaire des travailleurs de l'industrie.

En ce qui concerne le secteur du commerce, la Conférence internationale du Travail avait adopté une recommandation cette année-là mais la convention correspondante n'a pu être adoptée par la Conférence qu'en 1957 (convention n° 106). Cet instrument a été complété par la recommandation n° 103 de la même année.

Des conventions analogues s'appliquent au secteur des plantations et aux marins.

Contenu des conventions

Champ d'application

La convention n° 14 s'applique à tout établissement industriel, public ou privé, dont les activités sont énumérées à l'article 1. Le cas échéant, chaque Membre peut déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie, d'une part, et le commerce et l'agriculture, d'autre part. Sous réserve des exceptions prévues par la convention, celle-ci s'applique à tout le personnel des entreprises visées ou de leurs dépendances (article 2).

Les Etats Membres peuvent excepter de l'application de la convention les établissements industriels dans lesquels sont seuls employés les membres d'une même famille (article 3).

La convention n° 106 s'applique à tout le personnel, y compris les apprentis, des établissements, institutions ou administrations énumérés ci-dessous, qu'ils soient publics ou privés: entre autres, les établissements commerciaux, ou les établissements dont le personnel est occupé principalement à un travail de bureau, y compris les bureaux des professions libérales (article 2). Tout Membre qui ratifie la convention peut, par la suite, indiquer dans une déclaration qu'il accepte les obligations de la convention pour, entre autres, les établissements fournissant des services d'ordre personnel, les postes et les

services de télécommunications, les entreprises de presse et les entreprises de spectacles et de divertissements publics. Cette extension du champ d'application peut également être communiquée au BIT après la ratification de la convention (article 3).

Le cas échéant, des dispositions appropriées peuvent être prises pour déterminer la ligne de démarcation entre les établissements auxquels s'applique la convention et les autres établissements. En cas de doute à propos du champ d'application, la question doit être tranchée soit par l'autorité compétente, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, s'il en existe, soit selon toute autre méthode conforme à la législation et à la pratique nationales (article 4).

En ce qui concerne le champ d'application de la convention, l'autorité compétente, ou l'organisme approprié, peut en exclure les établissements où sont seuls occupés les membres de la famille de l'employeur, pour autant qu'ils ne sont pas des salariés ou ne peuvent être considérés comme tels, ainsi que les personnes occupant un poste de direction élevé (article 5).

Repos hebdomadaire: norme générale

Conformément à la convention n° 14, les travailleurs doivent bénéficier, au cours de chaque période de sept jours, d'un repos comprenant au minimum vingt-quatre heures consécutives.

Ce repos est accordé autant que possible en même temps à tout le personnel de chaque établissement.

Il doit coïncider, autant que possible, avec les jours consacrés par la tradition ou les usages du pays ou de la région (article 2).

La convention n° 106 prévoit des dispositions analogues et ajoute que la période de repos hebdomadaire doit coïncider, autant que possible, avec la tradition ou les usages de la région. Surtout, la convention indique que les traditions et les usages des minorités religieuses doivent être respectés dans toute la mesure possible (article 6).

Régimes spéciaux

Ils ne sont prévus que dans la convention n° 106 pour les cas dans lesquels la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre des personnes employées ne permettent pas l'application des dispositions de la norme générale. Des mesures peuvent être prises par l'autorité compétente, ou par l'organisme approprié, dans chaque pays, pour soumettre, le cas échéant, des catégories déterminées de personnes ou d'établissements visées par la convention à des régimes spéciaux de repos hebdomadaire.

Quoi qu'il en soit, les personnes auxquelles s'appliquent ces régimes spéciaux ont droit, pour chaque période de sept jours, à un repos d'une durée totale au moins équivalente à la période prévue par la norme générale.

Toute mesure dans ce domaine doit être prise en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, s'il en existe (article 7).

Dérogations totales ou partielles

Des exceptions à la norme générale sont prévues dans les deux conventions, avec quelques différences. La convention n° 14 établit que des dérogations totales ou partielles (y compris des suspensions et des diminutions des périodes de repos) peuvent être autorisées compte étant tenu de toutes considérations économiques et humanitaires

appropriées. Dans ce cas, les autorités doivent consulter préalablement les associations qualifiées des employeurs et des ouvriers, là où il en existe (article 4).

La convention n° 106 établit qu'il s'agit de dérogations temporaires, tant à la norme générale qu'aux régimes spéciaux. De plus, la convention prévoit des dispositions plus détaillées et analogues à celles de la convention n° 30 sur la durée du travail. Des dérogations peuvent être autorisées en cas d'accident, survenu ou imminent, et en cas de force majeure ou de travaux urgents à effectuer aux installations, et en cas de surcroît extraordinaire de travail provenant de circonstances particulières, pour autant que l'on ne puisse attendre de l'employeur qu'il ait recours à d'autres mesures, et pour prévenir la perte de marchandises périssables (article 8).

Comme la convention n° 14, la convention prévoit que les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent être consultées, sauf, entre autres, en cas d'accident ou de force majeure.

Repos compensatoire

Les deux conventions prévoient, avec quelques différences, un repos compensatoire. Conformément à la convention n° 14, chaque pays Membre doit, autant que possible, établir des dispositions prévoyant des périodes de repos en compensation des suspensions ou des diminutions accordées en vertu de l'article 4 (article 5).

La convention n° 106 établit que, lorsque des dérogations temporaires sont appliquées, un repos compensatoire d'une durée totale au moins égale à celle de la période minimum prévue par la norme générale doit être accordé aux intéressés (article 8).

Salaires

La convention n° 106 indique que, dans la mesure où la réglementation des salaires est fixée par la législation ou dépend des autorités administratives, aucune réduction du revenu des personnes visées par la convention ne doit résulter des mesures prises en conformité avec la convention (article 9).

Obligations de l'employeur

La convention n° 14 oblige chaque patron, directeur ou gérant à faire connaître, dans le cas où le repos hebdomadaire est donné collectivement à l'ensemble du personnel, les jours et heures de repos collectif au moyen d'affiches apposées d'une manière apparente dans l'établissement. Lorsque le repos n'est pas donné collectivement à l'ensemble du personnel, le patron, le directeur ou le gérant doivent faire connaître, au moyen d'un registre, les ouvriers ou employés soumis à un régime particulier de repos et indiquer ce régime (article 7).

Inspection et sanctions

La convention n° 106 prévoit que des mesures doivent être prises pour assurer la bonne application des règles relatives au repos hebdomadaire par une inspection adéquate ou par d'autres moyens. En outre, si les moyens par lesquels il est donné effet à la convention le permettent, l'application effective de la convention doit être assurée par l'institution d'un système de sanctions adéquat (article 10).

Communications au BIT

Les deux conventions traitent de cette question. La convention n° 14 indique que chaque Membre doit établir une liste des exceptions accordées conformément aux

articles 3 et 4 de la convention (entreprises familiales et dérogations totales ou partielles) (article 6).

La convention n° 106 dispose que, dans leurs rapports annuels à soumettre en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, les pays Membres doivent fournir des listes des catégories de personnes et des catégories d'établissements soumises aux régimes spéciaux de repos hebdomadaire, ainsi que des renseignements sur les conditions dans lesquelles des dérogations temporaires peuvent être accordées (article 11).

Suspension des dispositions de la convention n° 106

Comme les conventions n°s 1 et 30, la convention prévoit que l'application de ces dispositions peut être suspendue dans tout pays, par ordre du gouvernement, en cas de guerre ou en cas d'événements présentant un danger pour la sécurité nationale (article 13).

Commentaires de la commission d'experts

Les difficultés les plus fréquentes d'application des deux conventions ont trait aux dérogations à la norme générale en matière de repos hebdomadaire ou compensatoire. Souvent, les commentaires de la commission d'experts à cet égard sont similaires et consistent, pour l'essentiel, à rappeler le contenu des dispositions pertinentes des conventions. Les observations relatives à d'autres aspects de l'une ou de l'autre des conventions portent sur des cas moins nombreux ou sur des cas isolés.

Champ d'application

La convention n° 1 ne prévoit pas l'exclusion des postes de direction de son champ d'application. Elle porte sur toutes les catégories de personnel, sans exception. Ce n'est pas le cas de la convention n° 106 qui permet aux autorités compétentes d'exclure les postes de direction de son champ d'application.

Aucune des deux conventions ne prévoit l'exclusion des petites entreprises, à l'exception de celles qui n'occupent que des membres de la famille de l'employeur.

Les deux conventions s'appliquent aux travailleurs à temps partiel. Toutefois, ils peuvent faire l'objet des dérogations ou des régimes spéciaux que les conventions prévoient, dans les conditions que celles-ci énumèrent.

Repos hebdomadaire: norme générale

Les deux conventions prévoient un repos hebdomadaire obligatoire d'au moins vingt-quatre heures pour chaque période de sept jours. La commission a constaté que des législations ne prévoyaient pas ce repos.

La commission a contesté les dispositions législatives qui permettent à l'employeur de modifier, en accord avec les représentants du personnel, le régime du temps de travail d'une manière contraire à la norme générale sur le repos hebdomadaire.

A propos du cumul des repos hebdomadaires, la commission a fait observer qu'il est contraire à la norme générale que la législation d'un pays autorise le cumul des repos hebdomadaires pour des périodes allant jusqu'à quatorze jours, c'est-à-dire au-delà des limites prévues à l'article 4 de la convention n° 14.

La commission a également signalé que le cumul des jours de repos hebdomadaire correspondant à un mois de travail va à l'encontre de la convention n° 106, laquelle exige qu'un repos soit accordé pour chaque période de sept jours. De même, la commission a

estimé que, dans le cas des entreprises de travail saisonnier, il est contraire à la convention de cumuler les jours de repos hebdomadaire à la fin de la saison.

Régimes spéciaux

La commission, en plusieurs occasions, a indiqué que l'application des régimes spéciaux de repos prévus par la convention n° 106 n'est possible qu'après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. En vertu de la convention, lorsque la nature du travail ou celle des services fournis par l'établissement, entre autres, l'exige, des régimes de ce type peuvent être établis. Dans ce cas, les personnes visées par ces régimes ont droit à un repos compensatoire d'une durée totale au moins équivalente à la période prévue par la norme générale.

Dérogations totales ou partielles

Les exceptions à la norme générale doivent être conformes aux conditions établies dans les conventions. La commission a souligné que ces conditions contribuent de manière implicite à limiter aux cas strictement nécessaires le recours aux dérogations ou régimes spéciaux.

Repos compensatoire

Comme il a déjà été indiqué, la plupart des observations de la commission portent sur les difficultés d'application des dispositions des conventions relatives au repos compensatoire. La commission a rappelé que ces repos doivent être accordés dans tous les cas et qu'ils ne sauraient être fonction des nécessités de l'entreprise. Ce type de repos ne peut pas être compensé par le versement d'un salaire spécial ou d'une indemnisation.

Ni la législation, ni l'employeur, de manière unilatérale ou avec l'accord du travailleur, ni le travailleur ne peuvent prévoir ou décider la compensation en espèces des jours ouvrés pendant le repos hebdomadaire.

Le repos compensatoire doit être de vingt-quatre heures. Il est obligatoire, même dans le cas d'une dérogation accordée en raison d'un accident.

III. Congés payés

Convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970

La question des congés payés a été évoquée dans la première Conférence internationale du Travail, en 1919, puis à quatre reprises, mais ce n'est qu'en 1936 qu'a été adopté le premier instrument en la matière, à savoir la convention (n° 52) sur les congés payés. Cette question ne figurait pas dans la Constitution de l'OIT, et le droit de tous les travailleurs à des congés payés, qui n'était consacré que dans très peu de législations nationales, était le plus souvent lié aux us et coutumes ou faisait l'objet de conventions collectives.

En 1936, la convention n° 52 a été adoptée, ainsi que la première convention sur les congés payés des marins. A partir de la convention n° 52, ce droit a commencé à se généraliser et ses conditions d'application ont été définies. La Conférence internationale du Travail, après la seconde guerre mondiale, a examiné plusieurs fois la question des congés payés dans le secteur maritime, puis dans l'agriculture et les plantations. Pendant les années cinquante, la question de l'allongement des congés a été examinée. Dans la convention n° 52, ils étaient de dix jours ouvrables et, en raison des caractéristiques du

secteur maritime, la convention (n° 54) des congés payés des marins, 1936, prévoyait une période plus longue. A l'échelle nationale, la tendance était à l'allongement des congés et, en 1954, a été adoptée la recommandation n° 98 qui prévoyait des congés payés d'au moins deux semaines ouvrables.

Depuis cette époque, la durée des congés payés n'a cessé de progresser à l'échelle nationale, le plus souvent dans le cadre de conventions collectives et, en 1970, la convention (n° 132) sur les congés payés (révisée) a été adoptée. En 1984, la commission d'experts, dans son étude d'ensemble sur le temps de travail, signalait que c'était le cas dans les pays industrialisés et, dans une moindre mesure, dans les pays en développement. Cette année-là, la législation de plus de 60 pays était conforme, voire supérieure à la norme fixée dans la convention n° 132, à savoir trois semaines ouvrables de congés payés pour une année de service. Toutefois, de nombreuses difficultés d'application subsistaient et, en ce qui concerne la durée minimum des congés, plus de la moitié des Etats Membres de l'OIT ne respectaient pas les normes de la convention.

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à toutes les personnes employées, à l'exception des gens de mer.

L'autorité compétente, ou tout autre organisme approprié dans chaque pays, peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, là où il en existe, prendre des mesures pour exclure de l'application de la convention des catégories limitées de travailleurs lorsque cette application soulève des problèmes particuliers d'exécution, ou d'ordre constitutionnel ou législatif, revêtant une certaine importance.

Les pays qui ratifient la convention, dans leur premier rapport sur l'application de celle-ci, qu'ils sont tenus de présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, doivent indiquer avec motifs à l'appui les catégories qui ont été l'objet d'une exclusion et exposer, dans les rapports ultérieurs, l'état de leur législation et de leur pratique quant auxdites catégories, en précisant dans quelle mesure il a été donné effet ou il est proposé de donner effet à la convention en ce qui concerne les catégories en question (article 2).

Congés payés: norme générale

Toute personne à laquelle la convention s'applique a droit à un congé annuel payé qui ne doit en aucun cas être inférieur à trois semaines de travail pour une année de service. Tout Etat Membre qui ratifie la convention doit spécifier la durée du congé dans une déclaration annexée à sa ratification (article 3).

Période de service minimum

Une période de service minimum pourra être exigée pour ouvrir droit à un congé annuel payé. Il appartient à l'autorité compétente ou à l'organisme approprié de fixer la durée de cette période de service minimum, laquelle ne doit en aucun cas dépasser six mois.

Dans des conditions à déterminer dans chaque pays, les absences du travail pour des motifs indépendants de la volonté de la personne intéressée, telles que les absences dues à une maladie, à un accident ou à un congé de maternité, seront comptées dans la période de service (article 5).

Congés proportionnels

Toute personne ayant accompli, au cours d'une année déterminée, une période de service d'une durée inférieure à la période requise pour ouvrir droit à la totalité du congé prescrit à l'article 3 de la convention aura droit, pour ladite année, à un congé payé pour une durée proportionnellement réduite. Dans ce cas, «année» signifie une année civile ou toute autre période de même durée fixée par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans le pays intéressé (article 4).

Jours et périodes qui ne sont pas comptés dans le congé payé

Les jours fériés officiels ou coutumiers, qu'ils se situent ou non dans la période de congé payé annuel, ne seront pas comptés dans le congé payé annuel minimum de trois semaines.

Dans des conditions à déterminer par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays, les périodes d'incapacité de travail résultant de maladies ou d'accidents ne peuvent pas être comptées dans le congé payé annuel minimum (article 6).

Rémunération

Toute personne prenant le congé visé par la convention doit, pour toute la durée dudit congé, recevoir au moins sa rémunération normale ou moyenne (y compris, lorsque cette rémunération comporte des prestations en nature, la contre-valeur en espèces de celle-ci, à moins qu'il ne s'agisse de prestations permanentes dont l'intéressé jouit indépendamment du congé payé), calculée selon une méthode à déterminer par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays.

Le montant de la rémunération doit être versé à la personne employée intéressée avant son congé, à moins qu'il n'en soit convenu autrement par un accord liant l'employeur et cette personne (article 7).

Fractionnement du congé

Le fractionnement du congé annuel payé peut être autorisé par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays.

A moins qu'il n'en soit convenu autrement par un accord liant l'employeur et la personne employée intéressée, et à condition que la durée du service de cette personne lui donne droit à une telle période de congé, l'une des fractions de congé devra correspondre au moins à deux semaines de travail ininterrompues (article 8).

La partie ininterrompue du congé annuel payé devra être accordée et prise dans un délai d'une année au plus, et le reste du congé annuel payé dans un délai de dix-huit mois au plus à compter de la fin de l'année ouvrant droit au congé.

Toute partie du congé annuel dépassant un minimum prescrit pourra, avec l'accord de la personne employée intéressée, être ajournée pour une période limitée au-delà du délai susmentionné.

Le minimum de congé ne pouvant pas faire l'objet d'un tel ajournement ainsi que la période limitée durant laquelle un ajournement est possible seront déterminés par l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés, ou par voie de négociations collectives, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale et paraissant appropriée, compte tenu des conditions propres à chaque pays (article 9).

Epoque du congé

L'époque à laquelle le congé sera pris sera déterminée par l'employeur après consultation de la personne employée intéressée ou de ses représentants, à moins qu'elle ne soit fixée par voie réglementaire, par voie de conventions collectives, de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale (article 10).

Cessation de la relation de travail

Toute personne employée ayant accompli la période minimum de service correspondant à celle qui peut être exigée conformément au paragraphe 1 de l'article 5 de la convention doit bénéficier, en cas de cessation de la relation de travail, soit d'un congé payé proportionnel à la durée de la période de service pour laquelle elle n'a pas encore eu un tel congé, soit d'une indemnité compensatoire, soit d'un crédit de congé équivalent (article 11).

Renonciation au congé

Tout accord portant sur l'abandon du congé annuel payé minimum prescrit par la norme générale ou sur la renonciation au congé, moyennant une indemnité ou de toute autre manière, doit, selon les conditions nationales, être nul de plein droit ou interdit (article 12).

Activité rémunérée pendant le congé

L'autorité compétente, ou l'organisme approprié dans chaque pays, peut adopter des règles particulières visant les cas où une personne employée exerce durant son congé une activité rémunérée incompatible avec l'objet de son congé (article 13).

Acceptation des obligations de la convention

Les Etats Membres peuvent accepter les obligations de la convention séparément pour les personnes employées dans des secteurs économiques autres que l'agriculture, d'une part, et pour les personnes employées dans l'agriculture, d'autre part. Tout Etat Membre doit préciser, dans sa ratification, s'il accepte les obligations de la convention pour la première catégorie de personnes susmentionnée, pour la seconde catégorie de personnes susmentionnée ou pour les deux. Lorsque l'Etat Membre, lors de sa ratification, n'a accepté les obligations de la convention que pour une seule catégorie, il peut ultérieurement notifier au BIT qu'il accepte les obligations de la convention pour toutes les personnes auxquelles s'applique la convention (article 15).

Commentaires de la commission d'experts

Le champ d'application de la convention, les limites établies par celle-ci au fractionnement et au cumul de jours de congé et l'exclusion, des jours de congé, des jours fériés et des périodes d'incapacité pour cause de maladie sont les aspects sur lesquels la commission d'experts a formulé le plus grand nombre d'observations. Viennent ensuite certaines difficultés liées aux points suivants: renonciation du travailleur à ses congés, versement de la rémunération avant le commencement du congé, cessation de la relation de travail, période de service minimum nécessaire pour ouvrir droit aux congés et congés proportionnels.

Champ d'application

Tenant compte du fait que la convention s'applique en principe à toutes les personnes employées, à l'exclusion des gens de mer, la commission a formulé des observations sur des législations qui excluaient de leur champ d'application les fonctionnaires, les

travailleurs domestiques, les travailleurs à domicile et les travailleurs à temps partiel. La commission a demandé des informations sur toute éventuelle modification de ces législations en ce qui concerne les catégories de travailleurs susmentionnées.

Période de service minimum

Dans les cas où la législation prévoyait une période de service minimum d'un an ou plus pour ouvrir droit à un congé, et où les conventions collectives ou les contrats individuels de travail pouvaient étendre cette période à trente mois, la commission a indiqué que, conformément à l'article 5 de la convention, la période de service minimum ne peut pas dépasser six mois.

Jours et périodes qui ne sont pas comptés dans les congés

La convention prévoit que les jours fériés ne peuvent pas être comptés dans le congé payé. La commission a donc jugé contraire à la norme les conventions collectives qui comptent dans les congés les jours fériés coutumiers.

Dans des conditions à déterminer par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié, les périodes d'incapacité de travail résultant de maladies ou d'accidents ne peuvent pas être comptées dans le congé payé. Dans les cas où la législation permettait que les conventions collectives fixent ces conditions d'une manière telle que les périodes de maladie pouvaient être comptées dans le temps de congé, la commission a demandé aux gouvernements de prendre des mesures pour que soient déterminées précisément les conditions dans lesquelles les périodes d'incapacité ne peuvent pas être comptées dans le congé, conformément à l'esprit et à la lettre de l'article 6 de la convention.

La commission a également demandé des informations sur une jurisprudence qui n'acceptait une suspension des congés payés annuels qu'en cas de maladie particulièrement grave ou d'hospitalisation.

D'une manière générale, la commission a indiqué que, conformément à la convention, il incombe aux autorités compétentes ou à l'organisme approprié de déterminer les conditions dans lesquelles les périodes d'incapacité de travail résultant de maladies ou d'accidents ne peuvent pas être comptées dans le congé payé annuel minimum de trois semaines.

Rémunération

Il arrive, rarement, que la législation ne prévoit pas la rémunération anticipée des congés. La commission s'est alors référée à l'article 7 de la convention qui dispose que la rémunération doit être versée avant le congé, à moins qu'il n'en soit convenu autrement par un accord liant l'employeur et le travailleur.

Fractionnement des congés

Plusieurs législations permettent d'ajourner les congés pendant une période de deux ans ou plus. Dans ces cas de fractionnement et d'accumulation des congés, la commission s'est référée à l'article 9 de la convention qui prévoit qu'au moins deux semaines ouvrables ininterrompues de congé doivent être accordées et prises dans un délai d'un an à compter de la fin de l'année ouvrant droit aux congés, le reste du congé devant être pris dans un délai de dix-huit mois à partir de cette date. Ce dernier délai peut être modifié conformément aux conditions fixées dans l'article susmentionné.

Cessation de la relation de travail

Dans les rares cas où la législation ne prévoit pas cette question, la commission a rappelé que, en vertu de la convention, tout travailleur ayant accompli la période minimum de service établie doit bénéficier, en cas de cessation de la relation de travail, soit d'un congé payé proportionnel à la durée de la période de service pour laquelle il n'a pas encore eu de congés, soit d'une indemnité compensatoire, soit d'un crédit de congés équivalent.

Renonciation au congé

La convention interdit de renoncer à un congé annuel payé minimum de trois semaines. Dans un cas où la législation prévoyait que, lorsque l'employeur n'accorde pas les congés dus au travailleur, ce dernier a droit à une compensation, la commission a demandé au gouvernement de veiller à ce que le travailleur puisse bénéficier de l'ensemble des congés auxquels il a droit, sans préjudice d'une éventuelle compensation financière.

Par ailleurs, la commission a estimé qu'était contraire à la convention une législation qui permettait que les travailleurs, dont la rémunération consistait en partie en aliments et en logement, puissent décider de ne pas prendre leurs congés annuels si leur salaire était doublé.

IV. Réduction du temps de travail

Convention (n° 47) des quarante heures, 1935

Recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, 1962

En 1933 et 1934, des conventions sur la réduction de la durée du travail dans l'industrie et le commerce avaient été soumises pour adoption, sans succès, à la Conférence internationale du Travail. Celle-ci allait finalement adopter en 1935 la convention n° 47 qui introduisait, dans le droit international, le principe de la semaine de travail de quarante heures. En fait, le Bureau international du Travail avait proposé pour adoption une résolution spéciale et non une convention, au motif qu'une convention n'était pas appropriée pour formuler une déclaration de principe sur cette question. Toutefois, la Conférence a préféré une convention, c'est-à-dire un instrument qui entraîne, pour les pays qui la ratifient, des obligations à l'échelle internationale. Tout en soulignant l'importance de cette convention, Albert Thomas, Directeur général du BIT, déclara lors de son discours de clôture de la Conférence qu'elle avait pour objet de remplacer le principe, énoncé à l'article 427 du Traité de Versailles, de la semaine de travail de quarante-huit heures.

La convention n° 47, qui a été adoptée à une époque de crise et de chômage de grande ampleur, visait entre autres à contribuer à la création de postes de travail. A la même époque, la Conférence a adopté trois conventions sectorielles (verreries à bouteilles, travaux publics et textile) sur la même question. Toutefois, la convention n'est entrée en vigueur qu'en 1957.

Bien des années après l'adoption de la convention n° 47, alors que la situation économique était très différente, la Conférence a examiné de nouveau la question de la réduction du temps de travail. En adoptant en 1962 la recommandation n° 116 elle visait, comme l'indique le préambule de la recommandation, à compléter les instruments internationaux existants portant sur la durée du travail, à en faciliter l'application et à indiquer les mesures pratiques pour procéder à une réduction progressive de la durée du

travail. La recommandation indique que la norme de la semaine de quarante heures, consacrée dans la convention n° 47, est une norme sociale à atteindre.

En 1984, dans son étude d'ensemble sur le temps de travail, la commission d'experts a souligné que dans une soixantaine de pays la durée normale du travail hebdomadaire était de quarante-huit heures, que dans une quarantaine de pays la semaine de travail était passée à quarante heures, voire moins dans quelques pays, et qu'elle se situait entre quarante et quarante-cinq heures dans une trentaine de pays. Il convient d'indiquer que, depuis lors, la durée du travail n'a cessé de décroître, dans le cadre de la législation et, surtout, dans celui de conventions collectives. En 1993, l'Union européenne a adopté une directive sur le temps de travail qui fixe à quarante-huit heures la durée moyenne maximale de la semaine de travail sur quatre mois, heures supplémentaires comprises.

Est examiné ci-après le contenu de la convention n° 47 et de la recommandation n° 116. La commission d'experts n'a pas formulé d'observations sur la convention. A propos de la recommandation, l'étude d'ensemble de la commission peut être consultée pour toute information sur diverses législations en ce qui concerne la réduction du temps de travail.

Contenu de la convention n° 47

Le texte de cet instrument est succinct et, dans son préambule, il indique que la convention tient compte des problèmes de l'époque.

Ainsi, le préambule souligne que le chômage a pris des proportions tellement étendues et sévit depuis si longtemps qu'il y a dans le monde des millions de travailleurs en butte à la misère et à des privations dont ils ne sont pas eux-mêmes responsables et dont ils ont légitimement le droit d'être soulagés, et qu'il serait désirable que les travailleurs soient mis, dans la mesure du possible, à même de participer au bénéfice des progrès techniques dont le développement rapide caractérise l'industrie moderne. Par conséquent, indique le préambule, afin de donner suite à deux résolutions de la Conférence, adoptées en 1934 et 1935, il est indispensable de tenter un effort afin de réduire le plus possible la durée de travail dans toutes les catégories d'emplois.

La convention établit que tout pays qui ratifie la convention se déclare en faveur:

- a) du principe de la semaine de quarante heures, appliqué de telle manière qu'il ne comporte pas de diminution dans le niveau de vie des travailleurs;
- b) de l'adoption ou de l'encouragement des mesures qui seraient jugées appropriées pour arriver à cette fin.

Par ailleurs, ces pays s'engagent à appliquer ce principe aux diverses catégories d'emplois, conformément aux dispositions de détails à prescrire par les conventions distinctes qui seraient ratifiées par ces pays.

Il convient de signaler que les conventions auxquelles il est fait allusion n'ont été qu'au nombre de trois, dans les secteurs mentionnés précédemment (verreries à bouteilles, travaux publics, textile).

Contenu de la recommandation n° 116

Principes généraux

La recommandation indique ce qui suit: chaque pays devrait formuler et poursuivre une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et aux usages nationaux ainsi qu'aux conditions de chaque industrie, l'adoption du principe

de la réduction progressive de la durée normale du travail. Ce principe pourra être appliqué par voie législative, par voie réglementaire, par voie de conventions collectives ou de sentences arbitrales ou par une combinaison de ces divers moyens.

La durée normale du travail devrait être progressivement réduite en vue d'atteindre la norme sociale (quarante heures par semaine) indiquée dans le préambule de la recommandation, sans aucune diminution du salaire. Dans les cas où la durée de la semaine normale de travail dépasse quarante-huit heures, des mesures immédiates devraient être prises en vue de la ramener à ce niveau, sans aucune diminution du salaire. Lorsque la durée normale hebdomadaire du travail se trouve au niveau de quarante-huit heures ou au-dessous, des mesures pour une réduction progressive des heures de travail devraient être appliquées, d'une manière correspondant aux diverses conditions nationales et aux conditions propres à chaque secteur d'activité.

Ces mesures devraient tenir compte, entre autres, du niveau de développement économique et des possibilités de réduction de la durée du travail, sans pour autant diminuer la production globale ou la productivité, ou la position concurrentielle du pays sur le marché international, et sans provoquer une pression inflationniste; des progrès déjà réalisés et de ceux qu'il est possible de réaliser dans l'accroissement de la productivité par l'application de la technologie moderne; de la nécessité d'élever le niveau de vie de la population; des préférences des organisations d'employeurs et de travailleurs quant aux moyens par lesquels la réduction des heures de travail pourrait se réaliser.

Modalités d'application

Définition. La durée normale de travail désigne le nombre d'heures fixé dans chaque pays par la législation, par accords collectifs ou par sentences arbitrales ou, à défaut d'une durée normale ainsi déterminée, le nombre d'heures au-delà duquel tout travail effectué est rémunéré aux taux des heures supplémentaires ou constitue une exception aux règles ou usages admis pour l'établissement ou les travaux considérés.

Détermination de la durée du travail. Le calcul de la durée normale moyenne du travail sur une période excédant la semaine devrait être permis lorsque des conditions particulières à certaines branches d'activité ou des nécessités techniques le justifient. L'autorité, ou l'organisme compétent, devrait fixer l'étendue maximum de la période sur laquelle les heures de travail pourront ainsi être calculées. Des dispositions spéciales pourront être prévues pour les travaux dont le fonctionnement continu doit, en raison même de leur nature, être assuré par des équipes successives. Ces dispositions devraient être conçues de telle façon que la durée normale du travail pour les travaux nécessairement continus ne dépasse pas la durée normale du travail établie pour l'activité économique dont il s'agit.

Dérogations. La recommandation énumère et complète les dérogations qui pourraient être déterminées sur la base des conventions n^{os} 1 et 30. *Dérogations permanentes:* pour les travaux intermittents; dans certains cas exceptionnels qui s'imposeraient dans l'intérêt public; pour des raisons techniques. *Dérogations temporaires:* accidents; travaux d'urgence; force majeure; surcroîts de travail extraordinaires; récupération des heures de travail perdues; événements présentant un danger national. *Dérogations périodiques:* établissement d'inventaires et de bilans annuels; activités saisonnières.

Heures supplémentaires. Sauf pour les cas de force majeure, des limites devraient être fixées en ce qui concerne le nombre total des heures supplémentaires, lesquelles devraient être rémunérées à un taux plus élevé que celui qui est applicable aux heures de travail normales. Ce taux ne devrait pas être inférieur à celui spécifié dans la convention n^o 1 (accroissement d'au moins 25 pour cent du taux de salaire).

Consultation des employeurs et des travailleurs. L'autorité compétente devrait systématiquement consulter les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs sur les questions relatives à l'application de la recommandation.

Mesures de contrôle. Ces mesures comprennent l'inspection du travail et l'enregistrement et l'affichage, dans les établissements, des heures de travail. En outre, des sanctions devraient être prévues en cas d'inobservation des dispositions de la recommandation.

Champ d'application. La recommandation ne s'applique ni à l'agriculture, ni au transport maritime, ni à la pêche maritime. Des dispositions spéciales devraient être prévues pour ces branches d'activité.

V. Travail à temps partiel

Convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994

Avec l'évolution, à partir du milieu des années soixante-dix, du marché et de l'organisation du travail, l'emploi à temps partiel s'est répandu, surtout dans les pays industrialisés à économie de marché. A titre d'exemple, dans plusieurs pays de l'Union européenne, plus de 20 pour cent et, dans certains cas, plus de 30 pour cent de la population active occupent un emploi à temps partiel. Cette modalité d'emploi permet aux entreprises de mieux faire face à leurs besoins opérationnels. Elle convient également à certaines catégories de travailleurs qui ne veulent ou ne souhaitent pas occuper un emploi à temps plein. Ainsi, une proportion élevée de femmes travaillent à temps partiel. C'est aussi le cas d'une minorité importante de travailleurs qui ne peuvent pas trouver un emploi à temps plein. Par ailleurs, on considère que le travail à temps partiel favorise la création d'emplois, et divers pays ont adopté une législation pour le promouvoir et contribuer ainsi à la lutte contre le chômage.

Le travail à temps partiel satisfait les aspirations professionnelles de nombreuses personnes mais, pour beaucoup, il se traduit par des salaires et une protection sociale inférieurs et par un sentiment de précarité dans l'emploi. Cette situation a débouché sur l'adoption de la convention n° 175 et de la recommandation correspondante n° 182, qui ont pour objet de garantir une meilleure protection à ces travailleurs et de promouvoir le travail à temps partiel. Dans le même but, l'Union européenne a adopté, en 1997, la Directive 97/81 sur le travail à temps partiel.

La convention est entrée en vigueur en 1998 et la commission d'experts n'a pas encore formulé de commentaires sur celle-ci. On se contentera donc de présenter ci-après le contenu de la convention.

Contenu de la convention

Définitions

La convention définit dans un premier temps les termes et expressions qui y figurent:

- a) l'expression «travailleur à temps partiel» désigne un travailleur salarié dont la durée normale du travail est inférieure à celle des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable;
- b) la durée normale du travail visée à l'alinéa a) peut être calculée sur une base hebdomadaire ou en moyenne au cours d'une période donnée;

-
- c) l'expression «travailleur à plein temps se trouvant dans une situation comparable» se réfère à un travailleur à plein temps:
- i) ayant le même type de relation d'emploi;
 - ii) effectuant le même type de travail, ou un type de travail similaire, ou exerçant le même type de profession, ou un type de profession similaire;
 - iii) et employé dans le même établissement ou, en l'absence de travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable dans cet établissement, dans la même entreprise ou, en l'absence de travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable dans cette entreprise, dans la même branche d'activité,
- que le travailleur à temps partiel visé;
- d) les travailleurs à plein temps en chômage partiel, c'est-à-dire affectés par une réduction collective et temporaire de leur durée normale de travail pour des raisons économiques, techniques ou structurelles, ne sont pas considérés comme des travailleurs à temps partiel (article 1).

Champ d'application

Les dispositions de la convention s'appliquent à tous les travailleurs à temps partiel, étant entendu qu'un pays Membre pourra, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, exclure totalement ou partiellement de son champ d'application des catégories particulières de travailleurs ou d'établissements lorsque sa mise en œuvre à leur égard souligne des problèmes particuliers d'une importance non négligeable.

Dans ce cas, le pays doit indiquer, dans ses rapports sur l'application de la convention présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, toute catégorie particulière de travailleurs, ou d'établissements ainsi exclus, et les raisons de cette exclusion (article 3).

Norme générale

Des mesures doivent être prises afin que les travailleurs à temps partiel reçoivent la même protection que celle dont bénéficient les travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable en ce qui concerne:

- a) le droit d'organisation, le droit de négociation collective et celui d'agir en qualité de représentants des travailleurs;
- b) la sécurité et la santé au travail;
- c) la discrimination dans l'emploi et la profession (article 4).

Salaire de base

Des mesures appropriées à la législation et à la pratique nationales doivent être prises pour que les travailleurs à temps partiel ne perçoivent pas, au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel, un salaire de base qui, calculé proportionnellement sur une base horaire, au rendement ou à la pièce, soit inférieur au salaire de base, calculé selon la même méthode, des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable (article 5).

Sécurité sociale

Les régimes légaux de sécurité sociale qui sont liés à l'exercice d'une activité professionnelle doivent être adaptés de manière à ce que les travailleurs à temps partiel bénéficient de conditions équivalentes à celles des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable.

Ces conditions pourront être déterminées à proportion de la durée du travail, des cotisations ou des gains ou par d'autres méthodes conformes à la législation et à la pratique nationales (article 6).

Conditions équivalentes

Des mesures doivent être prises afin que les travailleurs à temps partiel bénéficient de conditions équivalentes à celles des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable dans les domaines suivants:

- a) la protection de la maternité;
- b) la cessation de la relation de travail;
- c) le congé annuel payé et les jours fériés payés;
- d) le congé de maladie,

étant entendu que les prestations pécuniaires pourront être déterminées à proportion de la durée du travail ou des gains (article 7).

Exclusions

Les travailleurs à temps partiel dont la durée du travail ou les gains sont inférieurs à des seuils déterminés pourront être exclus par un Membre:

- a) du champ d'application de l'un quelconque des régimes légaux de sécurité sociale visés à l'article 6, sauf s'il s'agit des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles;
- b) du champ d'application de l'une quelconque des mesures adoptées dans les domaines visés à l'article 7, à l'exception des mesures de protection de la maternité autres que celles qui sont prévues par des régimes légaux de sécurité sociale.

Les seuils mentionnés au paragraphe 1 (voir ci-dessus) doivent être suffisamment bas pour ne pas exclure un pourcentage indûment élevé de travailleurs à temps partiel.

Un Membre qui se prévaut de la possibilité prévue au paragraphe 1 (voir ci-dessus) doit:

- a) revoir périodiquement les seuils en vigueur;
- b) préciser, dans ses rapports sur l'application de la convention présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, les seuils en vigueur et leurs raisons et indiquer s'il est envisagé d'étendre progressivement la protection aux travailleurs exclus.

Les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être consultées au sujet de la fixation, du réexamen et de la révision des seuils visés au présent article (article 8).

Promotion du travail à temps partiel

Des mesures doivent être prises pour faciliter l'accès au travail à temps partiel productif et librement choisi qui réponde aux besoins tant des employeurs que des travailleurs sous réserve que la protection visée aux articles 4 à 7 (voir ci-dessus) soit assurée:

Ces mesures doivent comporter:

- a) le réexamen des dispositions de la législation susceptibles d'empêcher ou de décourager le recours au travail à temps partiel ou l'acceptation de ce type de travail;
- b) l'utilisation des services de l'emploi, lorsqu'il en existe, pour identifier et faire connaître les possibilités de travail à temps partiel au cours de leurs activités d'information et de placement;
- c) une attention spéciale, dans le cadre des politiques de l'emploi, aux besoins et aux préférences de groupes spécifiques tels que les chômeurs, les travailleurs ayant des responsabilités familiales, les travailleurs âgés, les travailleurs handicapés et les travailleurs qui étudient ou sont en formation.

Ces mesures peuvent comprendre également des recherches et la diffusion d'informations sur la mesure dans laquelle le travail à temps partiel répond aux objectifs économiques et sociaux des employeurs et des travailleurs (article 9).

Transfert

Dans les cas appropriés, des mesures doivent être prises afin que le transfert d'un travail à plein temps à un travail à temps partiel, ou vice versa, soit volontaire, conformément à la législation et à la pratique nationales (article 10).

Dispositions plus favorables d'autres conventions

La présente convention n'affecte pas les dispositions plus favorables applicables aux travailleurs à temps partiel en vertu d'autres conventions internationales du travail (article 2).

Application de la convention

Les dispositions de la présente convention doivent être mises en œuvre par voie de législation, sauf dans la mesure où il leur est donné effet par voie de conventions collectives ou par tout autre moyen conforme à la pratique nationale. Les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être consultées préalablement à l'adoption d'une telle législation (article 11).

VI. Transports routiers

Convention (n° 153) sur la durée du travail et les périodes de repos (transports routiers), 1979

La convention a été adoptée alors que les transports routiers étaient en plein essor. Le premier rapport en vue de l'élaboration de la convention indiquait, sur la base d'une étude de l'Union internationale des transports routiers, qu'ils étaient le principal mode de transport et que leur taux de croissance dans les pays industrialisés était plus élevé que celui de la production industrielle nette. Ce rapport indiquait aussi la proportion des

différents modes de transport — notamment, la moitié des transports se faisait par la route et 15 pour cent seulement par chemin de fer — et signalait l'expansion des réseaux routiers, du parc des véhicules de transports routiers et du nombre de travailleurs occupés dans ce secteur.

Toutefois, selon le rapport, l'évolution sociale dans ce secteur n'avait pas suivi le rythme de l'évolution technique et économique. Par rapport aux autres moyens de transports intérieurs, en particulier les chemins de fer, la durée de travail était plus longue et les conditions de travail plus difficiles dans les transports routiers. Ces conditions de travail, dues aux impératifs économiques, à l'utilisation la plus intense possible du matériel et à une réduction maximale des temps morts nuisent, entre autres facteurs, à la vie privée, familiale et sociale des travailleurs. Elles mettent en péril non seulement la sécurité des travailleurs, mais aussi celle des usagers de la route.

Il fallait donc accorder toute l'attention nécessaire à la sécurité routière, qui est étroitement liée aux conditions de travail et, en particulier, aux périodes de travail et de repos.

C'était l'objectif, entre autres, de la convention n° 153, complétée par la recommandation correspondante n° 161 de 1979, qui a actualisé et assoupli la convention (n° 67) sur la durée du travail et les repos (transports par route), 1939.

Les difficultés les plus fréquentes que la commission d'experts a constatées ont trait au temps de travail et de repos des chauffeurs routiers, ainsi qu'aux mesures de contrôle qui sont appliquées. La commission, pour l'essentiel, a demandé aux gouvernements un complément d'information et signalé les dispositions législatives qui vont à l'encontre de la convention, mais n'a pas formulé de commentaires sur les normes internationales à atteindre dans ce domaine.

Contenu de la convention

Champ d'application

La présente convention s'applique aux conducteurs salariés de véhicules automobiles effectuant à titre professionnel des transports intérieurs ou internationaux par route de marchandises ou de personnes, que ces conducteurs soient employés dans des entreprises de transports pour le compte d'autrui ou dans des entreprises effectuant des transports de marchandises ou de personnes pour compte propre.

Sauf disposition contraire contenue dans la convention, celle-ci s'applique également, lorsqu'ils sont occupés comme conducteurs, aux propriétaires de véhicules automobiles effectuant à titre professionnel des transports routiers et aux membres non salariés de leur famille (article 1).

Exclusions

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut exclure de l'application des dispositions de la convention ou de certaines d'entre elles les personnes occupées à conduire un véhicule effectuant:

- a) des transports urbains ou certains types de ces transports, compte tenu des conditions techniques d'exploitation qui leur sont propres et des conditions locales;
- b) des transports des entreprises agricoles ou forestières dans la mesure où ces transports sont opérés par des tracteurs ou autres engins affectés aux travaux agricoles ou forestiers locaux et servent exclusivement à l'exploitation de ces entreprises;

-
- c) des transports de malades et de blessés, des transports de sauvetage ainsi que des transports effectués pour les services de lutte contre l'incendie;
 - d) des transports effectués pour la défense nationale et les services de la police ainsi que des transports effectués pour d'autres services essentiels des pouvoirs publics dans la mesure où ces derniers types de transports ne concurrencent pas ceux effectués par des entreprises de transports pour compte d'autrui;
 - e) des transports par taxi;
 - f) des transports qui, en raison des types de véhicules utilisés, de leurs capacités de transport de personnes ou de marchandises, des parcours limités qu'ils effectuent ou des vitesses maxima autorisées, peuvent être considérés comme n'exigeant pas une réglementation spéciale en matière de durée de conduite et de repos.

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays doit fixer des normes adéquates sur la durée de conduite et les repos à appliquer aux conducteurs exclus de l'application des dispositions de la convention, ou de certaines d'entre elles, conformément aux dispositions ci-dessus (article 2).

Définition de la «durée du travail»

Aux fins de la convention, l'expression «durée du travail» signifie le temps consacré par les conducteurs salariés: a) à la conduite et à d'autres travaux pendant la période de circulation du véhicule; b) aux travaux auxiliaires concernant le véhicule, ses passagers ou sa charge (article 4).

Les périodes de simple présence, d'attente ou de disponibilité, passées sur le véhicule ou au lieu de travail et pendant lesquelles les conducteurs ne disposent pas librement de leur temps, peuvent être considérées comme faisant partie de la durée du travail dans une proportion à déterminer, dans chaque pays, par l'autorité ou l'organisme compétent, par les conventions collectives ou par tout autre moyen conforme à la pratique nationale.

Durée des périodes continues de conduite

Aucun conducteur ne doit être autorisé à conduire au-delà d'une période continue de quatre heures au plus sans bénéficier d'une pause.

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut, compte tenu des conditions particulières au plan national, autoriser un dépassement d'une heure au maximum de la période mentionnée au paragraphe ci-dessus.

La durée de la pause visée au présent article et, le cas échéant, son fractionnement doivent être déterminés par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays. L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut préciser des cas où les dispositions du présent article seront inapplicables en raison du fait que les conducteurs bénéficient de pauses suffisantes dans la conduite par suite d'interruptions prévues par l'horaire ou par suite du caractère intermittent du travail (article 5).

Durée totale maximum de conduite

La durée totale maximum de conduite, y compris les heures supplémentaires, ne doit dépasser ni neuf heures par jour, ni quarante-huit heures par semaine. Les durées totales de conduite ci-dessus peuvent être calculées en moyenne sur un nombre de jours ou de semaines à déterminer par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays.

Les totaux des heures de conduite doivent être réduits dans les transports s'effectuant dans des conditions particulièrement difficiles. L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays déterminera les transports s'effectuant dans de telles conditions et fixera les totaux des heures de conduite à appliquer aux conducteurs concernés (article 6).

Durée continue du travail

Tout conducteur salarié a droit à une pause après une durée de travail de cinq heures continues telle que cette durée est définie à l'article 4, paragraphe 1, de la convention.

La durée de la pause et, le cas échéant, son fractionnement doivent être déterminés par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays (article 7).

Repos journalier

Le repos journalier des conducteurs doit être d'au moins dix heures consécutives au cours de toute période de vingt-quatre heures à compter du commencement de la journée de travail.

Le repos journalier peut être calculé en moyenne sur des périodes à déterminer par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays, étant entendu qu'il ne pourra en aucun cas être inférieur à huit heures ni réduit à huit heures plus de deux fois par semaine.

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut prévoir des durées différentes de repos journalier selon qu'il s'agit de transports de voyageurs ou de marchandises, ou selon que ce repos est pris au lieu de résidence du conducteur ou en dehors de celui-ci, à condition que les durées minima stipulées aux paragraphes 1 et 2 du présent article soient respectées.

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut prévoir des durées et des modalités de repos journalier qui dérogent aux dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article pour les véhicules dont l'équipage comprend deux conducteurs et pour les véhicules empruntant un ferry-boat ou un train.

Pendant la durée de son repos journalier, le conducteur ne doit pas être tenu de rester sur le véhicule ou à proximité de celui-ci lorsqu'il a pris les précautions nécessaires pour assurer la sécurité du véhicule et de sa charge (article 8).

Dérogations temporaires

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut permettre, à titre de dérogations temporaires, mais uniquement dans la mesure nécessaire pour effectuer les travaux indispensables, des prolongations de la durée de conduite, des prolongations de la durée du travail continu ainsi que des réductions de la durée du repos journalier dont il est question aux articles 5, 6, 7 et 8 de la convention:

- a) en cas d'accident, de dépannage, de retard imprévu, de perturbation de service ou d'interruption du trafic;
- b) en cas de force majeure;
- c) en cas de nécessité urgente et exceptionnelle d'assurer le fonctionnement de services d'intérêt public.

Lorsque les conditions nationales ou locales dans lesquelles les transports routiers sont effectués ne se prêtent pas à la stricte observation des articles 5, 6, 7 et 8 de la convention, l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays peut aussi autoriser des

prolongations de la durée de conduite, des prolongations de la durée du travail continu et des réductions de la durée du repos journalier dont il est question à ces articles et autoriser des dérogations à l'application des articles 5, 6 ou 8 aux conducteurs visés au paragraphe 2 de l'article 1 ci-dessus.

Dans un tel cas, le Membre concerné doit, par une déclaration annexée à sa ratification, décrire ces conditions ainsi que les prolongations, réductions ou dérogations autorisées. Le Membre doit indiquer, dans ses rapports à soumettre en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, quels ont été les progrès réalisés en vue d'une application plus stricte ou plus large des articles 5, 6, 7 et 8 ci-dessus et peut, en tout temps, annuler sa déclaration par une déclaration ultérieure (article 9).

Contrôle

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays doit prescrire:

- a) l'établissement d'un livret individuel de contrôle, les conditions de sa délivrance, son contenu et la manière dont il doit être tenu par les conducteurs;
- b) une procédure de déclaration des heures de travail effectuées en application des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, de la convention et des circonstances qui les ont justifiées.

Chaque employeur doit:

- a) tenir, sous une forme approuvée par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays, un relevé indiquant les heures de travail et de repos de tout conducteur qu'il emploie;
- b) mettre ce relevé à la disposition des autorités de contrôle dans des conditions à déterminer par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays.

Les moyens de contrôle traditionnels visés doivent, si cela se révèle nécessaire pour certaines catégories de transports, être remplacés et complétés, dans la mesure du possible, par le recours aux moyens modernes tels que, par exemple, les tachygraphes, selon les règles à établir par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays (article 10).

Inspection

L'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays doit prévoir: a) un système d'inspection adéquat, comportant des contrôles dans les entreprises et sur les routes; b) des sanctions appropriées en cas d'infraction (article 11).

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

Les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées par l'autorité ou l'organisme compétent dans chaque pays avant que des décisions ne soient prises sur toute question couverte par les dispositions de la présente convention (article 3).

9.2.2. Le travail de nuit

George P. Politakis

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990	6	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 178) sur le travail de nuit, 1990	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919	28	Suite à une recommandation du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a réalisé une étude d'ensemble portant sur les conventions n ^{os} 4, 41 et 89, ainsi que sur le protocole de 1990 relatif à la convention n° 89, qui a été soumise à la Commission de l'application des normes lors de la 89 ^e session (juin 2001) de la Conférence. Ces instruments seront réexaminés par le groupe de travail lors de la 282 ^e session (novembre 2001) du Conseil d'administration.
Convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934	16	
Convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948	47	
Protocole de 1990 relatif à la convention n° 89	1	
Recommandation (n° 13) sur le travail de nuit des femmes (agriculture), 1921	–	

<i>Instruments dépassés</i> (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 20) sur le travail de nuit (boulangeries), 1925	9	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 20. Il a également invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 20.
Recommandation (n° 64) sur le travail de nuit (transports par route), 1939	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 64. La question du retrait de cette recommandation est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.

La réglementation du travail de nuit trouve ses origines dans les premières mesures législatives introduites par certains pays d'Europe à la fin du XIX^e siècle. Ces mesures interdisent l'emploi des femmes dans les travaux industriels la nuit. Dès les débuts de l'industrialisation, les fabriques telles que les filatures, les fabriques de verre ou les raffineries de sucre, dans un effort pour accroître la production et compenser ainsi le coût élevé des équipements, ont largement fait appel à des équipes de travail constituées par des femmes et des enfants en leur imposant des conditions de travail particulièrement dures et inhumaines. Le travail de nuit n'a fait qu'accroître les craintes concernant la sécurité, la santé, l'intégrité morale et le bien-être des femmes et de leurs familles. En effet, le travail de nuit a rendu nécessaire la promulgation d'une législation spéciale de protection. Le

premier instrument international concernant le travail de nuit, adopté en 1906, a établi le principe selon lequel les femmes appartiennent à une catégorie particulière de travailleurs industriels ayant besoin d'une protection supplémentaire compte tenu qu'elles sont physiquement plus faibles que les hommes et par conséquent plus exposées aux risques du travail de nuit et plus susceptibles d'être exploitées. L'idée qu'il fallait accorder un traitement différent aux femmes et aux jeunes travailleurs a été reprise plus tard dans la Constitution de l'OIT qui prévoit dans son Préambule qu'«il est urgent d'améliorer ces conditions de travail; par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, [...] la protection des enfants, des adolescents et des femmes.» Cette double préoccupation d'enrayer les effets dangereux du travail de nuit tout en protégeant la sécurité et la santé des femmes et des enfants a beaucoup influencé les premières mesures prises par l'Organisation dans son action normative et a conduit à l'adoption de plusieurs conventions telles que la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919; la convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919; et la convention (n° 20) sur le travail de nuit (boulangeries), 1925.

Il est généralement reconnu que le travail de nuit est la période la plus nocive de toutes les périodes de travail en ce qui concerne l'adaptation physiologique, le sommeil et le bien-être. Même si la tolérance au travail de nuit varie considérablement selon l'âge, la situation économique et familiale du travailleur, et évidemment en fonction de la nature de l'occupation considérée, il est généralement admis que le travail de nuit régulier peut affecter de différentes manières la santé du travailleur¹. L'excès de fatigue et le manque persistant de sommeil dû à des troubles du cycle biologique veille/sommeil, qui est aussi appelé «horloge biologique», sont les indispositions dont se plaignent le plus souvent les travailleurs de nuit. Dans certains cas, il s'avère que le travail de nuit peut être la cause de problèmes digestifs ou nerveux, de l'augmentation du risque des maladies cardiovasculaires et de problèmes liés à la santé concernant la fonction de la reproduction. En dehors de ces effets sur la santé, le travail de nuit semble avoir des effets nuisibles sur la vie de famille et la vie sociale des travailleurs parce qu'il perturbe les relations normales au sein de la famille et empêche de participer aux activités de la collectivité. En somme, il y a un large consensus au sujet du coût humain élevé du travail de nuit ou du travail effectué pendant des périodes irrégulières. Une étude du BIT affirme en conclusion: «Il semble bien établi que, tant du point de vue psychologique que du point de vue de la famille et de la société, le travail de nuit est nocif pour une grande majorité des travailleurs et doit donc être désapprouvé.»²

La pratique et la législation modernes concernant les questions relatives au travail de nuit ou au travail par équipes révèlent deux sujets principaux de préoccupation. En premier lieu, le sexe des travailleurs n'a aucune incidence sur la tolérance au travail par équipes ou sur l'adaptation au travail de nuit, de sorte qu'il ne semble pas y avoir de justification pour ne protéger que les femmes en maintenant des restrictions basées sur le sexe, à l'exception des cas de grossesse ou de maternité. En deuxième lieu, la reconnaissance et l'acceptation généralisées du principe de l'égalité entre les sexes et le progrès des connaissances sur les conséquences du travail de nuit pour la santé justifient l'adoption de normes nouvelles sur le travail de nuit assurant à tous les travailleurs une protection couvrant divers aspects, notamment la santé et la sécurité, le soutien social et la protection de la maternité, ainsi que

¹ Voir, par exemple, P. Knauth: «Hours of work», *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, quatrième édition, BIT, 1998, vol. 2, pp. 43.2-43.15; K. Kogi: «Sleep deprivation», *ibid.*, vol. 1, pp. 29.52-29.55.

² Voir J. Carpentier et P. Cazamian: *Le travail de nuit — Effets sur la santé et la vie sociale du travailleur*, 1977, p. 7. Voir aussi J.M. Harrington: *Shift Work and Health*, 1978; J.P. Taylor: «The problems of shift work» dans *Night and Shift Work*, 1969, pp. 15-30.

les procédures pour assurer la participation et la consultation effectives des travailleurs intéressés lors de la mise en place d'horaires de travail par équipes.

Les quatre instruments qui sont analysés ci-après montrent les efforts qu'a fournis l'OIT pour répondre aux besoins que ses mandants ont jugé prioritaires en ce qui concerne la régulation du travail de nuit. La convention n° 89, révisée par le Protocole de 1990, reflète le souci de répondre aux besoins de protection des femmes occupées dans l'industrie qui pourraient faire l'objet de pratiques d'exploitation, compte tenu en particulier de leur double charge cumulant le travail et les responsabilités familiales, tout en prévoyant des solutions souples à des problèmes spécifiques (I). De leur côté, la convention n° 171 et la recommandation qui l'accompagne adoptent une approche moderne et neutre en ce qui concerne les différences entre les sexes en se centrant sur les besoins dans le domaine de la santé et la sécurité au travail de tous les travailleurs de nuit dans toutes les occupations et tous les secteurs de l'économie (II).

I. Convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et Protocole de 1990

1. Les normes de l'OIT dans une perspective historique

Comme nous l'avons observé précédemment, le premier instrument de l'OIT concernant le travail de nuit des femmes dans l'industrie a été la convention n° 4, adoptée à la première session de la Conférence internationale du Travail, qui a établi l'interdiction générale de l'emploi des femmes, sans distinction d'âge, pendant la nuit dans des établissements industriels³. A cette époque, l'interdiction jouissait d'un appui unanime en tant que mesure de santé publique visant à réduire le taux de mortalité des femmes et à les protéger contre l'exploitation et des conditions de travail déplorables. On pensait généralement que les femmes travaillant de nuit dans les fabriques étaient sujettes à l'anémie chronique et à la tuberculose par manque de soleil. D'autre part, on pensait que le travail de nuit était immoral et contraire à la préservation des valeurs de la famille parce qu'il empêchait les femmes de se consacrer aux soins des enfants et du ménage⁴.

Le principe fondamental de la convention n° 4 a été étendu aux femmes employées dans l'agriculture par la recommandation n° 13, adoptée à la troisième session de la Conférence en 1921, qui prévoyait pour les femmes une période de repos pendant la nuit ne comprenant pas moins de neuf heures. En 1934, la Conférence a adopté la convention

³ La convention de 1919 a repris en grande partie les dispositions de la Convention de Berne, adoptée en 1906 grâce aux efforts de l'Association internationale du droit du travail, qui était le premier instrument international prévoyant l'élimination du travail de nuit des femmes dans l'industrie. Pour d'autres détails, voir *Memorial explanatory of the reasons for an international prohibition of night work for women issued by the Board of the International Association for Labour Legislation*, 1904; M.D. Hopkins: *The employment of women at night*, US Department of Labor, Bulletin of the Women's Bureau, n° 64, 1928, pp. 16-26; B.E. Lowe: *The International protection of labour — International Labour Organization, history and law*, 1935, pp. 112-131; L.-E. Troclet: *Législation sociale internationale*, 1952, pp. 218-244; M. Caté: *La Convention de Berne de 1906*, 1911.

⁴ Beaucoup ont espéré que l'adoption de la convention n° 4 constituerait un progrès important pour la protection de la santé des travailleuses et, par leur entremise, de leurs enfants, ainsi que pour celle de la population de chaque pays dans son ensemble, en rendant l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie plus complète et plus efficace que jamais dans le passé. Voir CIT, première session annuelle, 1919, *Compte rendu des travaux*, p. 246.

n° 41 afin de rendre plus souple la définition de la période de nuit interdite et d'introduire d'autres possibilités de dérogation à la règle de l'interdiction⁵. En 1948, la Conférence a procédé à la révision partielle de la convention n° 41 pour assouplir l'application de la convention en facilitant la mise en place de l'horaire de deux équipes de jour, en excluant de l'interdiction du travail de nuit un plus grand nombre de catégories de femmes, en introduisant la possibilité de suspendre l'interdiction en raison de circonstances particulièrement graves et en maintenant le principe de l'obligation de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs lors de l'examen des dérogations⁶.

Au début de la décennie de 1970, le changement des conditions économiques et technologiques a remis en question le bien-fondé de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. D'autre part, des doutes sérieux se sont fait jour concernant l'opportunité de maintenir des mesures spéciales de protection des femmes, compte tenu du principe de l'égalité de traitement et de non-discrimination entre les hommes et les femmes en matière d'emploi. Dans les années qui ont suivi, deux écoles de pensée ont entrepris un débat animé; l'une d'elles préconisait la suppression générale des restrictions à l'emploi des femmes, y compris l'interdiction du travail de nuit, en poursuivant ainsi les objectifs de l'égalité entre les sexes et de l'égalité des chances en matière d'emploi pour les hommes et les femmes; l'autre proposait un assouplissement limité des restrictions existantes en soutenant que l'on ne devait pas affaiblir la fonction de protection propre à la convention sur le travail de nuit des femmes parce que les femmes continuaient d'être exploitées comme main-d'œuvre bon marché.

Cette controverse a entravé l'action normative de l'Organisation dans le domaine considéré pendant presque trente ans parce qu'il était pratiquement impossible d'obtenir un accord assez large sur la portée d'une possible révision des normes existantes, sur l'opportunité d'adopter de nouvelles normes ou sur le contenu de celles-ci⁷. C'est ainsi que la Réunion tripartite consultative sur le travail de nuit, qui a eu lieu en 1978, n'est arrivée à aucune conclusion et s'est limitée à constater la complexité de la question et l'importance des divergences d'opinion⁸. De même, la Réunion d'experts sur les mesures spéciales de protection pour les femmes et l'égalité de chances et de traitement qui s'est

⁵ Voir CIT, 18^e session, 1934, *Rapport VII*, et CIT, 18^e session, 1934, *Compte rendu des travaux*, pp. 650-654. Des propositions de révision avaient déjà été examinées par la Conférence en 1931 mais n'avaient pas réussi à obtenir les deux tiers des voix en raison des doutes concernant le champ d'application exact de la convention n° 4, ce qui a donné lieu en dernière instance à une demande d'avis adressée à la Cour internationale permanente de Justice. Voir *Interprétation de la convention de 1919 sur le travail de nuit (femmes)*, avis consultatif C.I.P.J., séries A/B, fascicule n° 50, 15 nov. 1932, pp. 373-377.

⁶ Voir CIT, 31^e session, 1948, *Rapport IX: Révision partielle de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, et de la convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934*, pp. 23-33, et CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, pp. 494-499.

⁷ Voir, par exemple, *Projet de rapport préparé par le Bureau international du Travail au sujet de l'application de la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et des conventions correspondantes de 1934 et de 1919 (n°s 41 et 4)*, D.5., 1973, p. 30. Voir également documents GB.191/SC/1/1, GB.191/16/25 et GB.198/SC/1/1.

⁸ Selon le rapport de la réunion, au terme de ses travaux, la réunion a pris note qu'il n'y avait pas d'unanimité quant à l'avantage d'adopter de nouvelles normes internationales sur le travail de nuit. Les représentants des travailleurs se sont manifestés en faveur d'une telle action normative de même que la majorité des participants gouvernementaux, bien qu'entre ces derniers il y avait des divergences d'opinions à propos de la forme que les normes devraient prendre. D'autre part, les représentants des employeurs et une minorité des participants gouvernementaux y étaient vigoureusement opposés. Voir document GB.208/8/4, paragr. 92.

tenue en 1989 a examiné toutes les normes de l'OIT visant à la protection des femmes avec la seule exception des normes concernant l'interdiction du travail de nuit des femmes⁹.

Au fil des années, dans les milieux internationaux, les critiques sont devenues de plus en plus fréquentes. Les normes en question étaient considérées comme intrinsèquement discriminatoires et comme étant incompatibles avec le principe d'égalité de chances et de non-discrimination entre les hommes et les femmes, du fait que celui-ci avait été incorporé dans d'autres instruments internationaux. La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 prévoit que les Etats parties «conviennent de prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toutes lois, dispositions réglementaires, coutumes ou pratiques qui constituent une discrimination à l'égard des femmes», et elle prévoit également expressément que seules les mesures visant à assurer une protection spéciale aux femmes enceintes dont il est prouvé que le travail est nocif ou visant à protéger la maternité ne sont pas considérées comme discriminatoires¹⁰. Dans le même esprit, la Charte sociale européenne, révisée en 1996, a adhéré à l'opinion prédominante, à savoir que la régulation du travail de nuit des femmes se justifie seulement dans le cas de la maternité, en stipulant dans l'article 8, paragraphe 4, que les parties s'engagent à «réglementer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants». Il convient de se référer également à la Directive du Conseil de la CEE 76/207/CEE sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et à la vaste jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes incorporée par la suite à cette directive, ce qui a finalement conduit tous les Etats membres de la Communauté européenne qui avaient ratifié la convention n° 89 à procéder à sa dénonciation¹¹.

⁹ La réunion d'experts a déclaré que «des mesures devraient être prises dans chaque pays pour que toute la législation protectrice s'appliquant aux femmes soit réexaminée à la lumière des connaissances scientifiques les plus récentes et de l'évolution technique, et qu'elle soit révisée, complétée, étendue, maintenue ou abrogée en fonction des circonstances de chaque pays». Elle a également noté que «le réexamen des mesures de protection s'appliquant aux femmes n'est qu'un moyen d'action pour assurer l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi»; voir *Mesures spéciales de protection pour les femmes et l'égalité de chances et de traitement*, documents de la Réunion d'experts sur les mesures spéciales de protection pour les femmes et l'égalité de chances et de traitement, MEPMW/1989/7, p. 89.

¹⁰ Dans un avis juridique émis par le Bureau en 1994 sur la question de la compatibilité de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes avec certaines conventions de l'OIT relatives à la protection des femmes, il a été considéré qu'«il n'y a pas nécessairement de contradiction entre les obligations créées par les dispositions de la Convention des Nations Unies et celles qui sont assumées par un Etat qui a ratifié les conventions de l'OIT, lesquelles prévoient une protection spéciale pour les femmes, pour des motifs non liés à la maternité, c'est-à-dire la convention n° 45 ainsi que les conventions nos 4, 41 et 89. Par ailleurs, l'avis estime que «les Etats ayant ratifié à la fois la Convention des Nations Unies et une convention de l'OIT ont l'obligation de revoir périodiquement leur législation protectrice, en application du paragraphe 3 de l'article 11 de la Convention des Nations Unies. Ils n'ont pas à abroger cette législation ou à dénoncer la convention correspondante si cela n'est pas jugé nécessaire pour le moment». Voir document GB.228/24/1, parag. 17.

¹¹ Dans l'arrêt, bien connu, de juillet 1991, relatif à l'affaire *Stoekel*, la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré que la Directive du Conseil 76/207/CEE était suffisamment précise pour imposer aux Etats Membres l'obligation de ne pas stipuler dans leur législation le principe de l'interdiction du travail de nuit pour les femmes, même si cette obligation est sujette à des exceptions, lorsque le travail de nuit pour les hommes n'est pas interdit. La Cour a ajouté que le souci de fournir une protection, qui a inspiré à l'origine l'interdiction générale du travail de nuit pour les femmes, n'apparaît plus comme étant bien fondé, et le maintien de cette interdiction, en

Dans ces circonstances, le Bureau a adopté une démarche double en soumettant à la session de la Conférence de 1989 une proposition visant à l'adoption d'un protocole révisant partiellement la convention n° 89 et, en même temps, visant à l'adoption d'une nouvelle convention sur le travail de nuit applicable à tous les travailleurs de nuit et à presque toutes les occupations. En choisissant la formule du protocole, c'est-à-dire un instrument qui ne peut être ratifié séparément de la convention «mère», on a cherché à introduire effectivement une plus grande souplesse de la convention n° 89 tout en laissant cette dernière ouverte à de nouvelles ratifications. En termes pratiques, les Etats Membres qui étaient déjà partie à la convention n° 89 pourraient profiter des nouvelles dispositions en ratifiant le protocole; dorénavant, leurs obligations découleraient de la convention révisée par le protocole. Les Etats parties à la convention n° 89 qui décideraient de ne pas ratifier le protocole continueraient à être liés par la convention dans ses termes d'origine. Finalement, tout Etat qui ratifierait la convention après l'adoption du protocole pourrait accepter d'appliquer seulement soit les dispositions originales de la convention, soit les dispositions révisées s'il ratifiait aussi le protocole. Le rapport du Bureau énonçant la proposition concernant la possible adoption d'un protocole additionnel contient le passage transcrit ci-après:

Le manque de souplesse des normes contenues dans ces instruments n'est certainement pas étranger aux difficultés ainsi rencontrées. S'il est vrai en particulier que l'interdiction du travail de nuit prévue par la convention n° 89 peut être levée dans certains cas, ces exceptions sont définies de manière si étroite que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs n'ont guère la possibilité de les ajuster aux circonstances nationales et aux besoins particuliers d'une branche d'activité, d'une région, voire d'une entreprise déterminée. On pourrait dans ces conditions imaginer un élargissement limité des possibilités de dérogation prévues par le texte actuel de la convention n° 89, qui tiendrait compte du contexte économique du moment, des besoins qui en découlent dans les différentes branches de l'industrie, en particulier dans celles qui occupent ou pourraient occuper une forte main-d'œuvre féminine, ainsi que des intérêts des travailleuses, notamment leur possibilité d'obtenir et de garder un emploi. Afin que les problèmes spécifiques de chacune des parties soient dûment pris en considération, ces nouvelles dérogations pourraient être subordonnées à la conclusion d'un accord en ce sens entre représentants des employeurs et des travailleurs intéressés au niveau jugé approprié¹².

raison de risques qui ne sont pas particuliers aux femmes ou de préoccupations sans rapport avec le but de la directive 76/207/CEE, ne peut pas être justifié par les dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 de la directive. Pour d'autres détails, voir C. Kilpatrick: «Production and Circulation of EC Night Work Jurisprudence», *Industrial Law Journal*, vol. 25, 1996, pp. 169-190; M.-A. Moreau: «Travail de nuit des femmes, observations sur l'arrêt de la CJCE du 25 juillet 1991», *Droit social*, 1992, pp. 174-185; A. Supiot: «Principe d'égalité et limites du droit du travail (en marge de l'arrêt *Stoekel*)», *ibid.* pp. 382-385. Grâce à la décision d'août 1993 concernant l'affaire *Levy*, la Cour a reconsidéré sa position précédente sur la prééminence des principes de droit de la Communauté sur les obligations légales des Etats Membres découlant de l'approbation d'accords internationaux et a établi que les cours nationales sont obligées d'assurer que l'article 5 de la directive 76/207/CEE est pleinement observé en s'abstenant d'appliquer des dispositions de la législation nationale pouvant entrer en conflit avec lui, à moins que l'application d'une telle disposition soit nécessaire afin que l'Etat Membre concerné puisse remplir les obligations qui résultent d'un accord conclu avec des pays non membres avant l'entrée en vigueur du Traité de la CEE. Cette référence fait allusion à la convention n° 89 de l'OIT.

¹² Voir CIT, 76^e session, 1989, *Rapport V(1)*, p. 75. Pour les débats de la Conférence, voir CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu des travaux*, pp. 30/30-30/35, et CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, pp. 26/21-26/26.

2. Définition, champ d'application et dispositions principales

L'article 3 de la convention n° 89 interdit l'emploi des femmes, sans distinction d'âge, pendant la nuit dans les entreprises industrielles, publiques ou privées, à l'exception des entreprises où sont seuls employés les membres d'une même famille. L'article 1 définit l'expression «entreprise industrielle» qui comprend notamment: a) les mines, carrières et industries extractives de toute nature; b) les entreprises dans lesquelles des produits sont manufacturés, modifiés, nettoyés, réparés, décorés, achevés, préparés pour la vente, détruits ou démolis, ou dans lesquelles les matières subissent une transformation, y compris les entreprises de construction de navires, de production, de transformation et de transmission de l'électricité et de la force motrice en général; c) les entreprises du bâtiment et du génie civil, y compris les travaux de construction, de réparation, d'entretien, de transformation et de démolition¹³. La convention laisse à l'autorité compétente de chaque pays le soin de déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie, d'une part, l'agriculture, le commerce et les autres travaux non industriels, d'autre part¹⁴.

Définition du terme «nuit»

Le terme «nuit» signifie une période d'au moins 11 heures consécutives comprenant un intervalle déterminé par l'autorité compétente, d'au moins 7 heures consécutives et s'insérant entre 10 heures du soir et 7 heures du matin; l'autorité compétente pourra prescrire des intervalles différents pour différentes régions, industries, entreprises ou branches d'industrie ou d'entreprise, mais consultera les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées avant de déterminer un intervalle commençant après 11 heures du soir¹⁵.

¹³ C'est une définition simplifiée de l'expression «entreprise industrielle» si on la compare à celle utilisée dans les conventions n° 4 et 41, et qui se retrouve également dans toutes les conventions concernant «l'industrie» adoptées jusqu'en 1939. La définition contenue dans la convention n° 89 a été utilisée pour la première fois dans la convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, afin d'éviter le problème que posent les listes détaillées d'occupations industrielles après quelques années, lorsqu'on découvre qu'elles ne tiennent pas compte des nouvelles catégories de travail dont le développement ne pouvait pas être prévu à l'époque où les listes ont été établies. Comme l'indiquent les travaux préparatoires relatifs à la convention n° 89, de longues discussions ont eu lieu concernant une possible révision de la définition des entreprises industrielles en vue d'inclure l'industrie du transport dans le champ d'application de la convention. La conclusion finale a été que l'information disponible concernant l'étendue de l'emploi des femmes dans les transports n'était pas suffisante, et, en conséquence, la Conférence a adopté une résolution qui renvoyait la question au Conseil d'administration «pour examen et pour adopter l'action qui serait appropriée». Voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux* p. 495.

¹⁴ Dans une communication du 11 mai 1920 qui répondait à des questions posées au nom du gouvernement de la Suisse, le Bureau a soutenu que la liberté laissée à l'autorité compétente de déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie, le commerce et l'agriculture ne devrait pas dépasser des limites raisonnables parce qu'il est essentiel de maintenir une certaine unité d'interprétation des termes industrie, commerce et agriculture pour assurer l'uniformité nécessaire dans l'application de la législation internationale du travail. Voir *Bulletin officiel*, vol. III, 1921.

¹⁵ A manière de comparaison, la durée minimum de la période de repos de nuit des femmes, établie à l'origine dans le paragraphe 1 de l'article 2 de la convention n° 4, était fixée à 11 heures, comprenant l'intervalle écoulé entre 10 heures du soir et 5 heures du matin. A son tour, la convention n° 41 assouplit quelque peu cette disposition, tout en maintenant la durée de la période de repos (11 heures) et celle de la période d'interdiction (7 heures) en autorisant l'autorité compétente, dans des circonstances exceptionnelles et après consultation avec les organisations

Dérogation à l'interdiction et variations de la période de nuit

Mis à part le cas des entreprises familiales qui sont exemptées de l'interdiction du travail de nuit, les dispositions de la convention (articles 4 et 8) ne s'appliquent pas: *a)* en cas de force majeure, lorsque dans une entreprise se produit une interruption d'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique; *b)* dans le cas où le travail s'applique soit à des matières premières, soit à des matières en élaboration qui seraient susceptibles d'altération très rapide, lorsque cela est nécessaire pour sauver ces matières d'une perte inévitable; *c)* aux femmes qui occupent des postes de direction ou de caractère technique et impliquant une responsabilité¹⁶; et *d)* aux femmes occupées dans les services de l'hygiène et du bien-être et qui n'effectuent pas normalement un travail manuel¹⁷.

De plus, la convention (articles 6 et 7) prévoit la possibilité de variations limitées de la durée de la période de repos de nuit obligatoire dans les deux cas suivants: *a)* dans les entreprises industrielles soumises à l'influence des saisons, et dans tous les cas où des circonstances exceptionnelles l'exigent, la durée de la période de nuit indiquée à l'article 2 pourrait être réduite à 10 heures pendant soixante jours par an; et *b)* dans les pays où le climat rend le travail de jour particulièrement pénible, la période de nuit peut être plus

d'employeurs et de travailleurs intéressées, à remplacer l'intervalle de 11 heures du soir à 6 heures du matin par l'intervalle allant de 10 heures du soir à 5 heures du matin. Finalement, l'article 2 a été modifié à nouveau lors de l'adoption de la convention n° 89 afin de rendre la convention plus adaptée aux diverses conditions nationales tout en réaffirmant la nécessité des consultations préalables avec les partenaires sociaux.

¹⁶ Dans un mémorandum du Bureau, préparé en réponse à une demande d'interprétation du gouvernement de la Yougoslavie, il a été précisé que dans les deux catégories, à savoir les postes de direction ou de caractère technique, la nature du travail, manuel ou non manuel, effectué par les femmes en question n'est pas ce qui compte, le facteur déterminant étant que les postes considérés impliquent ou non des responsabilités. Suivant le même avis, «la convention n° 89 ne s'applique pas: *a)* aux femmes qui occupent des postes de direction impliquant une responsabilité, mais s'applique néanmoins aux femmes qui occupent des «postes de surveillance» ou des «postes de confiance»; *b)* aux femmes qui occupent des postes de caractère technique impliquant une responsabilité; mais il apparaît qu'à l'égard de cette catégorie de travailleuses la Conférence ait tenu à laisser une assez grande flexibilité au texte de la convention». Voir *Bulletin officiel*, vol. 38, 1955, pp. 390-392.

¹⁷ Le membre de phrase «qui n'effectue pas normalement un travail manuel» a été ajouté sur proposition des membres travailleurs qui craignaient que le terme «services de bien-être» puisse être interprété comme désignant des personnes employées à des travaux manuels dans des cantines. Tel qu'il a été finalement rédigé, toutefois, le paragraphe *b)* de l'article 8 de la convention a suscité des doutes au sujet du travail normal des infirmières qui peut être considéré ou non comme «travail manuel». Dans une réponse à une demande d'interprétation de cette disposition adressée par le gouvernement de l'Autriche, le Bureau a exprimé l'avis que le travail des infirmières ne peut pas normalement être considéré «comme ayant un caractère manuel, car l'accomplissement des tâches habituellement exigées d'une infirmière nécessite dans de nombreux cas des qualités de caractère et de psychologie, une expérience et des connaissances spécialisées qui relèguent au second plan l'aspect matériel de ce travail dont la qualité et l'efficacité seraient sans doute souvent considérablement amoindries s'il était exécuté d'une manière purement mécanique [...]. En effet, l'autorisation du travail de nuit des infirmières ne se justifie que du fait qu'il s'agit de personnes diplômées (ou ayant une expérience équivalente) dont l'activité peut être rangée parmi les professions paramédicales et se caractérise par la prédominance du caractère intellectuel. Par contre, l'interdiction du travail de nuit doit certainement être maintenue, conformément à la convention, chaque fois que le caractère manuel du travail effectué est prédominant, et notamment pour les femmes dont l'emploi dans un service d'hygiène peut être rapproché de celui du personnel employé aux services de nettoyage, et cela même si ces femmes sont parfois amenées à assister un médecin ou à remplacer une infirmière proprement dite, ou encore à donner certains soins relativement simples». Voir *Bulletin officiel*, vol. 39, 1956, pp. 730-731.

courte que celle fixée par les articles ci-dessus, à la condition qu'un repos compensateur soit accordé pendant le jour.

Le protocole de 1990 (article 1) élargit considérablement les possibilités de dérogation à l'interdiction du travail de nuit et les variations de la durée de la période de nuit pouvant être approuvées par décision de l'autorité compétente avec l'accord des organisations d'employeurs et de travailleurs représentatives ou des représentants des travailleurs, ou encore après les avoir consultés, selon le niveau auquel s'applique la dérogation ou la variation, dans une branche d'activité ou une profession déterminée, ou dans un ou plusieurs établissements déterminés. Plus concrètement, le protocole stipule que la législation nationale peut prévoir que les variations de la durée de la période de nuit définie dans l'article 2 de la convention, ainsi que les dérogations à l'interdiction du travail de nuit contenues dans son article 3, puissent être introduites par décision de l'autorité compétente:

- a) dans une branche d'activité ou une profession déterminée, à condition que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées aient conclu un accord ou aient donné leur accord;
- b) dans un ou plusieurs établissements déterminés qui ne sont pas couverts par une décision prise conformément à l'alinéa a) ci-dessus, à condition: i) qu'un accord ait été conclu entre l'employeur et les représentants des travailleurs dans l'établissement ou l'entreprise dont il s'agit; et ii) que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de la branche d'activité ou de la profession concernée ou les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs aient été consultées;
- c) dans un établissement déterminé qui n'est pas couvert par une décision prise conformément à l'alinéa a) ci-dessus dans lequel un accord n'a pu être conclu conformément à l'alinéa b) i) ci-dessus, à condition que: i) les représentants des travailleurs de l'établissement ou de l'entreprise ainsi que de l'organisation représentative des employeurs et des travailleurs de la branche d'activité ou de la profession concernée ou les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs aient été consultés; ii) l'autorité compétente se soit assurée que des garanties adéquates existent dans l'établissement sur le plan de la sécurité et de la santé au travail, des services sociaux et de l'égalité des chances et de traitement pour les travailleuses; et iii) la décision de l'autorité compétente s'applique pour une période déterminée qui pourrait être renouvelée en suivant la procédure prévue aux sous-alinéas i) et ii) ci-dessus.

Protection minimale pendant la grossesse et l'allaitement

L'article 2 du protocole prévoit qu'il devra être interdit d'appliquer les modifications et les dérogations permises mentionnées dans le paragraphe précédent aux travailleuses pendant une période précédant et suivant l'accouchement d'au moins seize semaines, dont au moins huit avant la date présumée de l'accouchement. De même, cette interdiction s'applique à d'autres périodes se situant pendant la grossesse ou pendant un laps de temps prolongeant la période après l'accouchement, à condition qu'elle soit certifiée par un médecin qui en atteste la nécessité pour la santé de la mère ou de l'enfant¹⁸. Cette clause

¹⁸ Mention a été faite d'une période minimum de «huit plus huit» semaines au lieu de la période à l'origine de «trois plus trois» mois, afin de mettre en accord le texte du protocole avec la disposition correspondante de la convention n° 171. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux* p. 26/24.

restrictive signifie qu'il est entendu que, même si l'interdiction du travail de nuit des femmes peut être pratiquement levée dans des branches d'activité déterminées ou dans des établissements déterminés, une protection minimale reste nécessaire pour les travailleuses pendant la grossesse et la période d'allaitement, et que l'interdiction complète du travail de nuit doit être appliquée pendant les deux mois précédant l'accouchement et les deux mois suivants. Le protocole reconnaît, toutefois, que la législation nationale pourra permettre la levée de l'interdiction à la demande expresse de la travailleuse concernée, à condition que ni sa santé ni celle de son enfant ne soient mises en danger.

Le protocole contient aussi des dispositions relatives au maintien du revenu des travailleuses pendant la grossesse et l'allaitement ainsi qu'à leur protection contre le licenciement injustifié, en précisant que pendant les périodes fixées par l'article 2 une travailleuse ne pourra pas être licenciée ni recevoir un préavis de licenciement, sauf s'il existe de justes motifs sans rapport avec la grossesse ou l'accouchement, et que son revenu doit être maintenu à un niveau suffisant pour pourvoir à son entretien et à celui de son enfant dans des conditions de vie convenables. Le maintien du revenu peut être assuré par l'affectation à un travail de jour, la prolongation du congé de maternité, l'octroi des prestations de sécurité sociale, par d'autres mesures appropriées ou par une combinaison de ces mesures.

Suspension de l'interdiction

L'article 5 de la convention prévoit que, lorsque, en raison de circonstances particulièrement graves, l'intérêt national l'exigera, l'interdiction du travail de nuit des femmes pourra être suspendue par une décision du gouvernement après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés. Cette suspension devra être notifiée au Directeur général du Bureau international du Travail par le gouvernement intéressé dans son rapport annuel sur l'application de la convention¹⁹.

3. *Supervision de l'application exercée par les organes de contrôle de l'OIT*

La dernière étude d'ensemble sur l'application des conventions de l'OIT concernant l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie effectuée par la commission d'experts contient de précieuses orientations sur la pertinence actuelle de ces instruments, ainsi que sur la question, qui n'est pas encore résolue, concernant la compatibilité des normes de protection s'appliquant exclusivement aux femmes avec le principe de l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi. Tout en observant qu'il est extrêmement peu probable que la convention n° 89 et le protocole relatif à cette convention reçoivent de nouvelles ratifications, la commission a conclu que «la convention n° 89, telle que révisée par le protocole de 1990, garde sa valeur pour certains pays en tant que moyen de protéger les femmes qui ont besoin de protection contre les effets nocifs et les risques liés au travail de nuit dans certaines industries, tout en reconnaissant la nécessité d'apporter à certains problèmes des solutions souples et consensuelles, et en se conformant aux idées et principes modernes concernant la

¹⁹ Ni la convention n° 4 ni la convention n° 41 ne contiennent une disposition similaire. L'article 5 de la convention n° 89 reflète l'expérience vécue pendant la deuxième guerre mondiale, lorsque l'interdiction du travail de nuit a été levée par plusieurs pays belligérants ou neutres, afin de permettre l'emploi massif des femmes dans les fabriques et, particulièrement, dans les usines d'armement. Les débats de la Conférence confirment l'intention des rédacteurs de la convention de limiter la possibilité de la suspension à des situations particulièrement graves telles qu'en temps de guerre. Voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, p. 497.

protection de la maternité²⁰. Après avoir passé en revue les informations sur la législation et la pratique nationales communiquées par les gouvernements dans leurs rapports, la commission observe une nette tendance à s'écarter de l'orientation qui caractérise les conventions n^{os} 4, 41 et 89. Voici l'avis de la commission:

La commission constate l'affaiblissement de l'impact des trois conventions concernant le travail de nuit examinées sur la législation et la pratique nationales. Non seulement le bilan des ratifications demeure faible, mais un certain nombre de pays qui sont formellement liés par les conventions ont cessé de les appliquer et ont souvent une législation contradictoire. Plusieurs autres sont en passe d'introduire des amendements législatifs visant à lever toutes les restrictions concernant le travail de nuit des femmes, et d'autres ont annoncé leur intention de les dénoncer. Les législations nationales sont pleines de clauses permissives et de dérogations qui n'ont souvent aucun rapport avec celles prévues par les conventions. Certains Etats ont même adopté des exceptions telles qu'elles annulent pratiquement le principe de base d'interdiction du travail de nuit pour les femmes²¹.

Pour ce qui est de la difficile relation entre la convention n^o 89 et le principe de non-discrimination contenu dans la convention (n^o 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et dans la résolution adoptée par la Conférence en 1985 sur l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs et les travailleuses en matière d'emploi, la commission s'est tenue à ses commentaires antérieurs en signalant que le progrès doit être équilibré et que, compte tenu de la diversité des situations dans le monde, il est nécessaire de fournir des réponses appropriées à chaque situation particulière. L'égalité de chances pour les femmes dans le marché du travail est un principe universellement accepté, mais la voie qui mène à sa pleine application est nécessairement conditionnée par les besoins de chaque pays. La commission s'est efforcée de démontrer que le débat se réduit souvent à un faux dilemme entre protection ou égalité, alors que l'OIT s'est toujours évertuée à réaliser la protection *et* l'égalité. Tout en reconnaissant que les interdictions ou les limitations du travail de nuit basées sur le sexe sont par définition incompatibles avec le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, la commission a estimé qu'il existe encore des situations dans lesquelles des mesures de protection spéciale ont des effets positifs et que dans de nombreux pays les travailleuses elles-mêmes continuent de penser que les dispositions de la convention n^o 89 sont nécessaires en tant que défense contre l'exploitation. De plus, la commission a souligné qu'il est nécessaire de procéder

²⁰ Voir CIT, 89^e session, 2001, rapport III (partie 1B), paragr. 201. En revanche, la commission considère que «la convention n^o 4 ne présente plus, à l'évidence, qu'un intérêt historique», «c'est un instrument rigide, mal adapté aux réalités de notre temps» et, par conséquent, «la convention n^o 4 ne contribue plus actuellement à la réalisation des objectifs de l'Organisation», *ibid.*, paragr. 193. En ce qui concerne la convention n^o 41, la commission note «que non seulement la convention n^o 41 est insuffisamment ratifiée et qu'elle perd de son intérêt, mais aussi qu'il est dans l'intérêt des Etats Membres qui sont encore parties à cette convention de ratifier à sa place la convention n^o 89 (révisée) et le protocole y relatif. En effet, ces instruments offrent une plus grande souplesse et sont plus facilement adaptables à l'évolution de la situation et des besoins.»; *ibid.*, paragr. 194. Les conclusions de la commission confirment les recommandations du Groupe de travail sur la politique de révision des normes, approuvées par le Conseil d'administration de l'OIT en novembre 1996 qui recommande la promotion de la ratification de la convention n^o 89 et de son protocole de 1990 ou, selon le cas, de la convention n^o 171, et la dénonciation, le cas échéant, des conventions n^{os} 4 et 41; voir documents GB.267/LILS/4/2(Rev.), paragr. 47-49, et GB.267/9/2, paragr. 14.

²¹ Voir CIT, 89^e session, rapport III (partie 1B), paragr. 153. Il faudrait ajouter que, depuis l'adoption du protocole de 1990, il n'y a eu que trois ratifications du protocole, alors qu'il y a eu neuf dénonciations de la convention n^o 89, ce qui confirme la constatation qui avait déjà été faite, selon laquelle les conventions sur le travail de nuit des femmes sont les instruments de l'OIT qui ont fait l'objet du plus grand nombre de dénonciations.

périodiquement à la révision de l'ensemble de la législation protectrice à la lumière des connaissances scientifiques et technologiques, en tenant compte notamment des principes contenus dans la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, mais elle a souligné également que le processus de révision ne doit pas donner lieu à un vide juridique qui priverait les travailleurs de nuit de toutes les dispositions légales qui les protègent. L'extrait suivant fait partie de l'étude d'ensemble:

La commission en conclut qu'une interdiction absolue du travail de nuit pour les femmes, telle que prévue dans les conventions n^{os} 4 et 41, apparaît aujourd'hui discutable et non défendable du point de vue du principe de la non-discrimination. [...] Cependant, il ne serait pas plus judicieux de croire que le fait d'éliminer d'un coup l'ensemble des mesures de protection des femmes permettrait de réaliser plus rapidement l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession dans des pays à des stades de développement différents. En conséquence, avant d'abroger la législation protectrice existante, les Etats Membres devraient s'assurer que les travailleuses ne seront pas exposées à des risques et à des dangers supplémentaires résultant d'une telle abrogation. [...] La commission reconnaît que la pleine réalisation du principe de non-discrimination passe par l'abrogation de toutes les lois et de tous les règlements appliquant des prescriptions légales différentes aux hommes et aux femmes, sauf lorsqu'ils ont trait à la grossesse et à la maternité. En même temps, la commission est consciente que l'application pleine et entière de ce principe en tant qu'objectif à long terme ne peut être réalisée que progressivement par le biais de réformes légales appropriées, et en passant par des périodes d'adaptation variant en fonction du niveau de développement économique et social ou de l'influence des traditions culturelles dans une société donnée²².

Il convient aussi de noter que, dans de précédents commentaires, la commission a souvent cité le paragraphe 142 de son étude d'ensemble de 1988 sur l'égalité en matière d'emploi et d'occupation dans lequel elle observait que la suppression de la protection que procure aux femmes l'interdiction du travail de nuit dans les entreprises industrielles ne peut être tenue pour la seule mesure nécessaire pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et d'occupation, et que d'autres mesures pourraient être prises pour répondre à la nécessité de promouvoir l'égalité, laquelle ne doit pas être recherchée au prix de la détérioration des conditions de travail, et encore moins se fonder sur une telle détérioration²³.

Les commentaires de la commission de ces dernières années reflètent les difficultés croissantes qu'éprouvent, pour des raisons diverses, plusieurs Etats parties à la convention

²² Voir CIT, 89^e session, 2001, rapport III (partie 1B), paragr. 162, 163 et 168.

²³ Voir, par exemple, RCE 1995, 211, 213 (République tchèque, Zambie). A propos de la convention n° 111, la commission a fait aussi des commentaires sur l'obligation de procéder à la révision périodique de la législation concernant spécifiquement les questions d'égalité entre les sexes. Tout en admettant que les besoins particuliers de chaque pays varient, la commission a invité les gouvernements concernés à considérer la possibilité d'examiner la législation en question — en consultation avec les interlocuteurs sociaux et, en particulier, avec les travailleurs — afin de déterminer s'il est réellement nécessaire de bannir l'accès des femmes à certaines professions, et à attirer l'attention sur les dispositions relatives à cette question, à savoir le protocole de 1990 de la convention n° 89, la convention n° 171 sur le travail de nuit et la résolution de 1985 sur l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi. Voir, par exemple, les demandes directes de 1999 (Algérie, Bélarus, Jordanie, Zambie), de 1998 (Malawi), de 1997 (Liban), de 1995bis (Slovaquie).

à se conformer à ses dispositions ²⁴. La plupart de ces Etats ont déclaré que, en raison de la promulgation de nouvelles lois établissant le principe de l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi, l'interdiction du travail de nuit pour les femmes avait été soit formellement abrogée, soit avait cessé de s'appliquer, ou encore était tombée en désuétude. Certains Etats ont invoqué la nécessité pressante qu'ont les femmes d'accepter le travail de nuit compte tenu de leur situation économique; d'autres ont justifié la levée de l'interdiction en invoquant l'intérêt national ²⁵. Tout en prenant note de ces déclarations et de la tendance croissante des Etats parties à la convention n° 89 à ne plus donner effet à ses dispositions, la commission a persisté à observer que, aussi longtemps qu'un gouvernement ne procède pas à dénoncer une convention, il a l'obligation de prendre des mesures appropriées afin d'éliminer l'incompatibilité entre la législation nationale et les engagements internationaux découlant de l'acceptation de la convention. De même, elle a invité les gouvernements concernés à considérer favorablement la ratification, selon les cas, de la convention n° 171 sur le travail de nuit ou du protocole de 1990. Traitant de la même situation dans la dernière étude d'ensemble, la commission a exprimé l'avis «qu'il n'était pas suffisant d'invoquer le principe de non-discrimination en matière d'emploi et d'occupation ou le principe de l'égalité de traitement pour invalider les obligations incombant à un Etat Membre en vertu de l'acceptation formelle d'une convention internationale», et elle a lancé un appel aux Etats Membres concernés, les enjoignant à mettre leur législation nationale en harmonie avec la pratique — ce qui est une allusion implicite à l'opportunité de dénoncer la convention si la possibilité de réintroduire des limitations au travail des femmes n'est pas envisageable ²⁶.

La plupart des commentaires de la commission se réfèrent à la durée de la période de nuit interdite en indiquant que les interdictions d'une durée de seulement sept à dix heures ne respectent pas la définition du terme «nuit» et le repos de nuit obligatoire d'au moins onze heures consécutives prévu par l'article 2 de la convention ²⁷.

Un autre point soulevé fréquemment dans les commentaires de la commission concerne les dérogations autorisées conformément à la convention. A ce propos, la commission a signalé que les possibilités de dérogation stipulées dans la convention sont exhaustives et que, de ce fait, les Etats Membres ne peuvent autoriser des dérogations pour d'autres motifs tels qu'un travail dont la nature spéciale exige les qualifications et l'habileté manuelle qui sont propres aux femmes, l'existence de circonstances spéciales à

²⁴ Dans l'observation générale contenue dans le rapport de 1986, la commission a pris note de l'opinion de certains gouvernements qui estiment que l'interdiction du travail de nuit pour les femmes est une discrimination à leur encontre, tout en étant contraire aux idées de notre temps au sujet du rôle de la femme dans la société, et elle a signalé à l'attention du Conseil d'administration qu'il est important de trouver une solution dans les meilleurs délais. Voir RCE 1986, paragr. 69-71.

²⁵ Voir, par exemple, RCE 2001 (Costa Rica), RCE 1994 (Brésil, Philippines, Afrique du Sud). Voir également la demande directe de 2000 (Burundi, Malawi, Rwanda). Par ailleurs, d'autres Etats ont clairement annoncé leur intention de dénoncer la convention le plus rapidement possible; voir la demande directe de 2000 (Autriche, République tchèque, République dominicaine, Zambie).

²⁶ Voir CIT, 89^e session, 2001, rapport III (partie 1B), paragr. 93.

²⁷ Voir, par exemple, RCE 2001 (Algérie, Bolivie), RCE 1982 (Philippines). Voir également la demande directe de 2002 (République tchèque, Nouvelle-Calédonie française, Liban, Paraguay, Slovaquie, Swaziland).

déterminer par l'inspecteur du travail, le consentement préalable des femmes concernées ou la non-disponibilité des travailleurs du sexe masculin²⁸.

La commission a rappelé à plusieurs reprises qu'en vertu de l'article 5 de la convention l'interdiction du travail de nuit des femmes pourra être suspendue seulement lorsque l'intérêt national l'exigera, en raison de circonstances particulièrement graves, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, étant entendu que les circonstances particulièrement graves font allusion à des circonstances exceptionnelles telles que l'état de guerre. En conséquence, la commission a observé que des raisons telles que les besoins d'ordre général de la production, l'interruption du travail comme suite à une grève ou à la demande de travailleuses dans les zones franches d'exportation ne sont pas suffisantes pour justifier la suspension²⁹.

II. Convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, et recommandation n° 178

1. Les normes de l'OIT dans une perspective historique

Le débat de doctrine qui a inspiré l'élaboration des nouvelles normes sur le travail de nuit adoptées en 1990 vient d'être passé en revue. La convention n° 171, soumise pour adoption en même temps que le protocole relatif à la convention n° 89, est l'un des éléments de la contribution de l'OIT à un débat qui s'est prolongé au sein de l'Organisation pendant trois décennies, au sujet de l'état d'obsolescence des normes de l'OIT sur le travail de nuit, de la nécessité de suivre l'évolution des changements économiques et technologiques et de l'importance de promouvoir l'égalité en matière d'emploi pour les hommes et les femmes. C'est le premier instrument général de l'OIT destiné à réglementer les conditions du travail de nuit, à la différence des conventions et des recommandations précédentes qui contenaient des limitations au travail de nuit dans certaines branches d'activité (par exemple les boulangeries, les transports par route) ou pour certaines catégories de travailleurs (par exemple les femmes, les jeunes). En reportant l'accent d'une catégorie de travailleurs spécifiques ou d'un secteur déterminé de l'activité économique sur la protection de la santé et de la sécurité de tous les travailleurs de nuit, indépendamment du sexe, dans toutes les branches et professions, la convention n° 171 devait réussir à harmoniser les normes de l'OIT avec les pratiques de notre époque et la conception actuelle en matière d'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi tout en montrant une nouvelle façon d'aborder les problèmes de l'organisation du travail en équipe. Le passage ci-après est extrait du rapport du Bureau sur la question du travail de nuit présenté à la 76^e session de la Conférence internationale du Travail de 1989:

L'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, qui figure dans de nombreux textes juridiques nationaux et internationaux, est aujourd'hui très controversée. C'est d'ailleurs ce débat qui, à l'origine, a amené le Bureau à proposer au Conseil d'administration une action normative dans le domaine du travail de nuit, en particulier une révision de la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948. Il est vite apparu cependant que le travail de

²⁸ Voir, par exemple, RCE 2001 (Algérie, Bolivie), RCE 1990 (République dominicaine), RCE 1982 (Philippines). Voir également les demandes directes de 2000 (Angola, Egypte, Iraq, Slovaquie, Swaziland), de 1987 (Roumanie).

²⁹ Voir, par exemple, RCE 2000 (Inde), RCE 1986 (Ghana), RCE 1980 (Grèce). Voir également les demandes directes de 1995 (Inde), de 1982 (Roumanie).

nuit pourrait être réexaminé sous un autre angle également et que des mesures générales, c'est-à-dire s'appliquant sans distinction de sexe ou de secteur d'activité, pourraient être envisagées afin d'améliorer les conditions dans lesquelles le travail est effectué la nuit. C'est dans cette double perspective de révision, partielle, de la convention n° 89 et d'élaboration de nouvelles normes sur le travail de nuit en général que le Conseil d'administration a décidé d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la Conférence ³⁰.

2. Définition, champ d'application et dispositions principales

En vertu de l'article 2, la convention s'applique à tous les travailleurs salariés, hommes ou femmes, dans presque toutes les professions, à l'exception de ceux qui sont occupés dans l'agriculture, l'élevage, la pêche, les transports maritimes et la navigation intérieure. La convention reconnaît aux Etats Membres la possibilité, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, d'exclure totalement ou partiellement de son champ d'application certaines catégories limitées de travailleurs lorsque la mise en œuvre de la convention à leur égard soulève des problèmes spécifiques et d'une importance particulière. Cependant, tout Membre qui se prévaut de cette possibilité doit, dans les rapports sur l'application de la convention présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, indiquer toute catégorie particulière de travailleurs ainsi exclue et les motifs de l'exclusion. Il doit aussi signaler toute mesure prise en vue d'étendre progressivement aux travailleurs concernés les dispositions de la convention.

Définition des termes «travail de nuit» et «travailleur de nuit»

A la différence des instruments concernant l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, la nouvelle convention sur le travail de nuit (article 1) ne définit pas le terme «nuit» mais les termes «travail de nuit» qui désignent tout travail effectué au cours d'une période d'au moins sept heures consécutives comprenant l'intervalle entre minuit et 5 heures du matin, à déterminer par l'autorité compétente après consultation des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs ou par la voie de la convention collective. La convention définit également les termes «travailleur de nuit» qui désignent un travailleur salarié dont le travail requiert la réalisation d'heures de travail de nuit en nombre substantiel, supérieur à un seuil donné. Ce seuil sera fixé par l'autorité compétente après consultation des organisations les plus représentatives des employeurs ou des travailleurs ou par la voie de la convention collective ³¹.

³⁰ Voir CIT, 76^e session, 1989, *Rapport V(1)*, p. 2. En ce qui concerne les débats de la Conférence, voir CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu des travaux*, pp. 30/5-30/30, et CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, pp. 26/1-26/21.

³¹ L'expression «heures en nombre substantiel» au lieu de l'expression «un certain nombre d'heures par jour» utilisée dans le projet original vise à rendre la définition plus étroite afin qu'elle ne porte que sur les travailleurs touchés par le travail de nuit en excluant ceux qui en font occasionnellement ou marginalement. Il n'y a pas eu d'accord sur un chiffre minimum; un seuil de 200 heures travaillées dans l'année a été proposé mais il a été trouvé trop bas. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Rapport IV (Partie 2A)* et *Compte rendu des travaux*, pp. 26/5-26/6. Dans sa rédaction définitive, le paragraphe *b*) de l'article 1 laisse à l'autorité compétente le soin de fixer la période pour laquelle elle fixe une limite déterminée, soit l'année, le mois ou la semaine. Il lui est demandé d'agir de bonne foi et de fixer un nombre d'heures substantielles pour la période de référence choisie.

Application progressive

L'article 3 de la convention permet aux Etats qui l'auraient ratifiée d'introduire et d'appliquer progressivement les mesures spécifiques exigées pour la protection des travailleurs de nuit et l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. L'application de la convention peut donc avancer par étapes, en s'adaptant aux conditions et possibilités de chaque pays.

Evaluation de l'état de santé et conseils médicaux

L'article 4 de la convention établit le droit pour les travailleurs de nuit d'obtenir sans frais une évaluation de leur état de santé et de recevoir des conseils sur la façon de réduire ou d'éviter les problèmes de santé associés à leur travail avant d'être affectés comme travailleurs de nuit; à intervalles réguliers au cours de cette affectation; s'ils éprouvent au cours de cette affectation des problèmes de santé dont la cause est le travail de nuit³². Le contenu des évaluations de santé ne doit pas être transmis à des tiers sans l'accord des travailleurs ni utilisé à leur détriment. Les paragraphes 10 à 12 de la recommandation donnent des orientations complémentaires sur la protection contre les risques du travail. C'est ainsi qu'en fixant le contenu des tâches assignées aux travailleurs de nuit il faudrait tenir compte des effets des facteurs d'environnement et, en particulier, des facteurs tels que les substances toxiques, le bruit, les vibrations et les niveaux d'éclairage, ainsi que des formes de travail entraînant une tension physique ou mentale importante. De même, la recommandation prévoit que l'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour maintenir, pendant le travail de nuit, le même niveau de protection contre les risques professionnels que pendant le reste de la journée, notamment en évitant, dans toute la mesure possible, l'isolement des travailleurs.

Moyens de premiers secours

Des moyens adéquats de premiers secours doivent être mis à la disposition des travailleurs qui effectuent un travail de nuit comprenant, entre autres, un dispositif pour qu'en cas de besoin ces travailleurs puissent être rapidement dirigés vers un endroit où ils pourront recevoir les soins appropriés.

Inaptitude au travail de nuit

L'article 6 de la convention impose à l'employeur l'obligation de transférer les travailleurs de nuit qui, pour des raisons de santé, sont certifiés inaptes au travail de nuit à un poste similaire de travail de jour, chaque fois que cela est réalisable. Si le transfert n'est pas réalisable, ces travailleurs doivent bénéficier des mêmes prestations que les autres travailleurs qui sont dans l'incapacité de travailler ou d'obtenir un emploi. Lorsque l'inaptitude est temporaire, les travailleurs concernés doivent recevoir la même protection en matière de licenciement et de préavis de licenciement que les autres travailleurs qui sont empêchés de travailler pour des raisons de santé³³.

³² Le terme «évaluation de l'état de santé» ne signifie pas nécessairement un examen médical complet, pas plus qu'il ne suppose qu'il doit être réalisé par un médecin certifié, voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, p. 26/8.

³³ La substance de cette disposition faisait partie originellement de la recommandation. Le texte actuel du paragraphe 2 de l'article 6 a été adopté comme suite à un amendement visant à réviser la proposition initiale du Bureau prévoyant que les travailleurs inaptes dont le transfert n'était pas réalisable bénéficient des mêmes prestations que les autres travailleurs qui étaient dans l'incapacité

Protection de la maternité

Il est généralement admis que les travailleuses sont plus exposées aux risques du travail de nuit pendant la grossesse et immédiatement après l'accouchement et que cela justifie qu'une protection spéciale d'une certaine durée leur soit fournie pendant ces périodes. C'est ainsi que l'article 7 de la convention prévoit que des mesures doivent être prises pour assurer qu'une alternative au travail de nuit existe pour les travailleuses qui, sans cela, seraient appelées à accomplir un tel travail: *a)* avant et après la naissance d'un enfant, pendant une période d'au moins seize semaines, dont au moins huit avant la date présumée de l'accouchement; *b)* sur présentation d'un certificat médical qui en atteste la nécessité pour la santé de la mère ou de l'enfant, pendant d'autres périodes se situant: *i)* au cours de la grossesse; *ii)* durant un laps de temps au-delà de la période après la naissance d'un enfant fixé conformément à l'alinéa *a)* ci-dessus, dont la durée sera déterminée par l'autorité compétente après consultation des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Ces mesures peuvent comporter le transfert à un travail de jour lorsque cela est possible, l'octroi de prestations de sécurité sociale ou une prolongation du congé de maternité³⁴.

Au cours des périodes mentionnées ci-dessus: *a)* une travailleuse ne pourra pas être licenciée ni recevoir un préavis de licenciement, sauf s'il existe de justes motifs sans rapport avec la grossesse ou l'accouchement; *b)* le revenu de la travailleuse devra être maintenu à un niveau suffisant pour pourvoir à son entretien et à celui de son enfant dans des conditions de vie convenables; *c)* la travailleuse ne perdra pas les avantages en matière de grade, d'ancienneté et de possibilité d'avancement qui peuvent être liés au poste de travail de nuit qu'elle occupe normalement. Dans son paragraphe 19, la recommandation élargit la protection de la maternité en précisant qu'à n'importe quel moment de la grossesse et dès que celle-ci est connue les travailleuses de nuit qui en font la demande devraient être, dans la mesure où cela est réalisable, affectées à un travail de jour³⁵.

Compensation

L'article 8 de la convention reconnaît la nature particulière du travail de nuit; par conséquent, les travailleurs de nuit doivent recevoir des compensations en matière de durée du travail, de salaire ou d'avantages similaires. En complément des dispositions de la convention, la recommandation prévoit, aux paragraphes 8 et 9, que le travail de nuit devrait généralement donner lieu à une compensation pécuniaire appropriée. Cette compensation devrait s'ajouter au salaire versé pour un travail identique effectué selon les mêmes exigences de jour et devrait respecter le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail identique ou de valeur égale, et pourrait, par voie d'accord, être convertie en temps libre. La recommandation précise aussi que, lorsque la

de travailler pour des raisons de santé. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, p. 26/9.

³⁴ Dans sa version originale, l'article 7 fixait une période de six mois, dont trois avant et trois après l'accouchement. Par la suite, la période de six mois a été jugée trop longue par rapport aux dispositions de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, ainsi qu'à la pratique habituelle dans plusieurs pays, et a été écourtée à une période de seize semaines au total. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, p. 26/19.

³⁵ Cette disposition a pour objet d'aller plus loin que la convention et de faire ressortir que l'on doit faire tout ce qui est possible pour répondre à la demande de transfert à une affectation de jour provenant d'une travailleuse en état de grossesse, du fait que le travail de nuit est généralement associé à des risques de santé de la reproduction élevés tels que l'avortement spontané, l'accouchement avant terme et l'insuffisance de poids à la naissance. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, p. 26/19.

compensation pécuniaire pour travail de nuit constitue un élément habituel des gains du travailleur de nuit, elle devrait être incluse dans le calcul de la rémunération des congés annuels payés, des jours fériés payés et des autres absences normalement payées, ainsi que dans la fixation des cotisations et des prestations de sécurité sociale³⁶.

Durée du travail et périodes de repos

La convention ne contient aucune disposition obligatoire concernant la durée du travail des travailleurs de nuit. En revanche, la recommandation contient, aux paragraphes 4 à 7, un certain nombre de principes concernant la durée normale du travail et des périodes de repos. La durée normale du travail des travailleurs de nuit devrait être généralement inférieure en moyenne, et n'être en aucun cas supérieure en moyenne à celle des travailleurs effectuant de jour le même travail selon les mêmes exigences. Elle ne devrait pas comporter plus de huit heures au cours de toute période de 24 heures pendant laquelle ils effectuent du travail de nuit, sauf lorsque leur travail inclut d'importantes périodes de simple présence, d'attente ou de disponibilité, lorsque des horaires de travail d'un autre type donnent au travailleur une protection au moins équivalente au cours de périodes différentes ou encore lors de circonstances exceptionnelles reconnues par les conventions collectives ou, à défaut, par l'autorité compétente. Les heures supplémentaires devraient être évitées dans toute la mesure possible, et, dans les occupations comportant des risques particuliers ou une tension physique et mentale importante, les travailleurs ne devraient effectuer aucune heure supplémentaire, sauf en cas de force majeure ou en cas d'accident survenu ou imminent. Lorsque le travail par équipes comporte du travail de nuit, deux postes consécutifs à plein temps ne devraient en aucun cas être effectués, sauf en cas de force majeure ou en cas d'accident survenu ou imminent, et une période de repos d'au moins 11 heures devrait être garantie dans toute la mesure possible entre deux postes. Les périodes journalières de travail comportant du travail de nuit devraient comporter une ou plusieurs pauses permettant au travailleur de se reposer et de s'alimenter. L'aménagement et la durée totale de ces pauses devraient tenir compte des exigences que la nature du travail de nuit comporte pour les travailleurs.

Services sociaux

L'article 9 de la convention prévoit que, lorsque la compensation pécuniaire pour travail de nuit constitue un élément habituel des gains du travailleur de nuit, elle devrait être incluse dans le calcul de la rémunération des congés annuels payés, des jours fériés payés et des autres absences normalement payées, ainsi que dans la fixation des cotisations et des prestations de sécurité sociale. La recommandation précise, aux paragraphes 13 à 18, les mesures concrètes que l'on devrait prendre à cet égard. Ces mesures devraient viser à : *a)* limiter ou réduire la durée des déplacements des travailleurs de nuit entre leur résidence et leur lieu de travail pour réduire leurs frais de transport et pour améliorer leur sécurité lorsqu'ils se déplacent la nuit; *b)* améliorer la qualité du repos des travailleurs de nuit; *c)* permettre aux travailleurs effectuant un travail de nuit de se restaurer et de se désaltérer; *d)* faciliter la vie quotidienne des travailleurs de nuit ayant des responsabilités familiales, notamment en relation avec le fonctionnement des crèches ou des services similaires, ainsi qu'en encourageant les travailleurs de nuit à participer à des activités culturelles, sportives ou créatives. Pour ce qui est du transport, les mesures à prendre pourraient inclure : *i)* la coordination entre les heures de début et de fin des périodes journalières de travail

³⁶ Par un «élément habituel des gains du travailleur de nuit», on faisait allusion aux allocations pour travail de nuit et aux primes pour travail par roulement, lesquelles font généralement partie de la rémunération, par opposition aux indemnités spéciales pour les frais dus au travail de nuit, par exemple le transport, qui ne devrait pas être considéré comme faisant partie du salaire aux fins du calcul de la compensation relative aux absences payées et à la sécurité sociale. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, p. 26/17.

comportant du travail de nuit et les horaires des services locaux de transports publics; ii) la mise à la disposition des travailleurs de nuit, par l'employeur, de moyens de transport collectifs lorsque les services de transport public ne sont pas disponibles; iii) une aide aux travailleurs de nuit pour l'acquisition d'un moyen de transport approprié; iv) le paiement d'une compensation appropriée pour frais additionnels de transport; v) la construction de complexes de logements à distance raisonnable du lieu de travail. En ce qui concerne la qualité du repos des travailleurs de nuit, les mesures à prendre pourraient inclure: i) des conseils et, lorsque cela est approprié, une aide aux travailleurs de nuit pour l'isolation phonique de leur logement; ii) la conception et l'aménagement de complexes de logements tenant compte de la nécessité de réduire les niveaux sonores; et iii) des installations de repos convenablement équipées devraient être mises à la disposition des travailleurs de nuit à des endroits appropriés de l'établissement. Pour ce qui est du besoin de se restaurer et de se désaltérer, l'employeur devrait mettre à leur disposition, à des endroits appropriés de l'établissement, des aliments et des boissons qui se prêtent à être consommés pendant la nuit ou faciliter l'accès à des installations où les travailleurs puissent, durant la nuit, préparer ou réchauffer et consommer les aliments qu'ils ont apportés. En ce qui concerne leurs besoins en matière de services appropriés pour la garde des enfants en bas âge, l'ampleur du travail de nuit sur le plan local devrait figurer au nombre des facteurs à prendre en considération lorsqu'on décide d'établir des crèches ou d'autres services destinés à la petite enfance, qu'on choisit leur emplacement et qu'on fixe leurs heures d'ouverture. Enfin, les contraintes particulières subies par les travailleurs de nuit devraient être dûment prises en considération par les autorités publiques, d'autres institutions et les employeurs dans le cadre des mesures visant à favoriser la formation et le recyclage ainsi que les activités culturelles, sportives ou récréatives des travailleurs.

Autres mesures

La recommandation aborde également, aux paragraphes 20 à 27, d'autres besoins des travailleurs de nuit, en énonçant des principes généraux afin de guider l'action des gouvernements dans ces domaines. En cas de travail par équipes, les situations particulières des travailleurs ayant des responsabilités familiales, des travailleurs suivant une formation et des travailleurs âgés devraient être prises en considération lorsqu'on décide de la composition des équipes de nuit. Les travailleurs de nuit justifiant d'un nombre déterminé d'années de travail de nuit devraient faire l'objet d'une attention spéciale en ce qui concerne l'affectation à des postes de jour qui seraient vacants et pour lesquels ils auraient les qualifications nécessaires, de même qu'en ce qui concerne des possibilités de retraite anticipée, lorsque de telles possibilités existent³⁷. Sauf en cas de force majeure ou en cas d'accident survenu ou imminent, les travailleurs devraient être avertis avec un délai raisonnable qu'ils auront à effectuer du travail de nuit. Sur un plan plus général, la recommandation prévoit que les statistiques sur le travail de nuit devraient être améliorées, et l'étude des effets de différentes formes d'organisation du travail de nuit, notamment de celui effectué dans le cadre du travail par équipes, devrait être intensifiée. Elle précise également que, chaque fois que cela est possible, les progrès scientifiques et techniques ainsi que les innovations en matière d'organisation du travail devraient être mis à profit pour limiter le recours au travail de nuit³⁸.

³⁷ Le rapport indique que les termes «prendre particulièrement en considération» ne doivent pas être interprétés comme signifiant une priorité absolue, car une telle interprétation serait contraire au principe d'égalité de traitement pour tous les travailleurs. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Rapport IV (Partie 2A)*, pp. 104-105.

³⁸ Les débats qui ont eu lieu à la Conférence au sujet de cette question montrent que la consultation ne devrait pas porter sur l'introduction du travail de nuit, mais sur ses conséquences, qu'elle doit avoir lieu avant la mise en œuvre du travail de nuit et que les conclusions de la consultation n'ont

Consultations avec les représentants des travailleurs

Selon la convention (article 10), l'employeur a l'obligation, avant d'introduire des horaires de travail exigeant des services des travailleurs pendant la nuit, de consulter les représentants des travailleurs intéressés sur les détails de ces horaires et sur les formes d'organisation du travail de nuit qui s'adaptent mieux à l'établissement et au personnel, ainsi que sur les mesures de santé au travail et les services sociaux nécessaires. Ces consultations devront être faites régulièrement dans les établissements employant des travailleurs qui exercent leur tâche pendant la nuit ³⁹.

Mise en œuvre de la convention au plan national

L'article 11 de la convention prévoit que ses dispositions peuvent être mises en œuvre par voie de législation, de conventions collectives, de décisions arbitrales ou judiciaires, par une combinaison de ces moyens ou de toute autre manière appropriée aux conditions et à la pratique nationales. Toutefois, cet article précise que, lorsque les dispositions de la convention sont appliquées par voie de législation, les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs doivent être préalablement consultées.

3. Supervision de l'application exercée par les organes de contrôle de l'OIT

L'entrée en vigueur relativement récente de la convention et, par conséquent, le nombre limité des ratifications enregistrées à cette date n'ont pas permis à la commission d'experts de procéder encore à un examen suffisamment étendu de l'application pratique des dispositions contenues dans la convention et d'offrir ses vues sur son contenu et son champ d'application. A ce jour, la commission a surtout formulé des commentaires demandant aux gouvernements d'adopter une législation pour donner effet à des aspects concrets de la convention tels que les services sociaux pour les travailleurs de nuit ⁴⁰, des mesures visant à la protection des travailleuses pendant la grossesse et l'allaitement durant une période d'au moins seize semaines avant et après l'accouchement ⁴¹, ou l'évaluation de l'état de santé lors de l'affectation d'un travailleur à un travail de nuit ⁴². Cependant, la question qui revient le plus souvent dans les commentaires de la commission porte sur le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention concernant les travailleurs de nuit qui, pour des raisons de santé, sont certifiés inaptes au travail de nuit et dont le transfert à un autre poste n'est pas réalisable ⁴³. La convention prévoit que ces travailleurs doivent bénéficier des mêmes prestations que les autres travailleurs qui sont dans l'incapacité de travailler ou d'obtenir un emploi sans spécifier qu'il s'agit de prestations de chômage, de maladie ou d'invalidité. D'autre part, des doutes ont été émis quant au bien-fondé de reconnaître que

pas force obligatoire pour l'employeur. Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, pp. 26/12-26/13.

³⁹ Les discussions qui ont eu lieu pendant la Conférence sur cette disposition montrent que la consultation ne traite pas de l'introduction du travail de nuit mais sur ses conséquences. Ces consultations doivent avoir lieu avant que le travail de nuit ne commence et le résultat des consultations ne lie pas l'employeur. Voir CIT, 77^e session, 1990, *procès-verbaux*, p. 26.

⁴⁰ Voir la demande directe de 1997 (Portugal).

⁴¹ Voir la demande directe de 1999 (République dominicaine).

⁴² Voir la demande directe de 1999 (Lituanie).

⁴³ Voir, par exemple, les demandes directes de 1999 (République dominicaine), de 1998 (Lituanie), de 1997 (Portugal).

des travailleurs qui ont une inaptitude permanente au travail de nuit, mais non pas au travail de jour, devraient avoir les mêmes prestations que les travailleurs de jour qui sont inaptes au travail d'une manière générale. La question se prête à la controverse et pourrait même compromettre les perspectives de ratification de la convention, ainsi qu'il a été noté à l'occasion du débat à la Conférence⁴⁴. En 1992, il a été demandé au Bureau d'émettre un avis non officiel concernant la compatibilité de la législation d'un Etat Membre avec la convention, compte tenu du fait que la législation considérée prévoit que les travailleurs se trouvant dans la situation décrite dans le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention n'avaient droit à aucune sorte de prestations du fait que dans aucun régime de protection ils ne remplissaient les conditions requises. Dans sa réponse, le Bureau, considérant le but de la disposition en question, à savoir le droit d'un travailleur de nuit qui, pour des raisons de santé, est certifié inapte au travail de nuit à être transféré, chaque fois que cela est réalisable, à un poste similaire auquel il est apte, et tenant compte de la suppression dans le second paragraphe de l'article 6 de la référence aux «raisons de santé», la protection à envisager en premier lieu consiste en des prestations de chômage. De même, il a été précisé que rien dans la convention n'impose une catégorie de prestations déterminée, pourvu que le principe de l'égalité de traitement entre travailleurs de nuit et travailleurs de jour soit pleinement appliqué.

Dans l'étude d'ensemble sur l'application des conventions concernant le travail de nuit des femmes dans l'industrie, la commission s'est inquiétée face aux progrès plutôt lents des ratifications de la convention n° 171, car à ceci s'ajoute la tendance croissante des Etats parties aux conventions n°s 4, 41 ou 89 à ne plus leur donner effet ou à les dénoncer, ce qui peut aboutir à une situation de vide juridique qui priverait les travailleurs de nuit de toute protection légale. En rappelant que le travail de nuit a, de l'avis général, des effets nocifs sur tous les travailleurs et nécessite la mise en place d'une réglementation appropriée, la commission a mis en garde contre le «risque d'une déréglementation complète du travail de nuit par la suppression de toutes les mesures protectrices pour les femmes, sans que ces mesures ne soient remplacées par une législation offrant une protection appropriée à tous les travailleurs de nuit»⁴⁵.

Encadré 1

Interdiction du travail de nuit pour les femmes et le principe de l'égalité de traitement

La commission considère que la reconnaissance du principe de l'égalité entre hommes et femmes vise non seulement à éliminer les dispositions juridiques ou les pratiques qui favorisent ou défavorisent l'un ou l'autre sexe, mais aussi à réaliser dans l'immédiat et pour l'avenir l'égalité effective des droits entre les deux sexes, en égalisant leurs conditions de travail et leurs rôles dans la société, de telle sorte que les femmes jouissent des mêmes possibilités d'emploi que les hommes. C'est pourquoi les différences de traitement entre hommes et femmes ne sont autorisées qu'exceptionnellement, quand elles favorisent l'égalité sociale entre les sexes, en redressant des pratiques discriminatoires antérieures ou lorsqu'elles sont justifiées par l'existence, et donc la persistance, de raisons biologiques ou physiologiques impérieuses, notamment et surtout dans le cas de la grossesse et de la maternité. Il est, de ce fait, nécessaire de procéder à un examen critique des dispositions prétendument «protectrices» en faveur de la femme, mais qui, en fait, dans la pratique, constituent un obstacle à l'égalité effective et perpétuent ou renforcent sa situation défavorisée dans l'emploi. [...] Ceci équivaut à reconnaître alors que l'interdiction du travail de nuit pour les femmes dans l'industrie fait obstacle à

⁴⁴ Voir CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, pp. 26/8-26/9.

⁴⁵ CIT, 89^e session, 2001, rapport III (partie 1B), paragr. 195 et 202.

la réalisation de l'objectif ultime d'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et qu'il faut finalement y renoncer. Il convient toutefois de ne pas oublier que le processus de révision, qui doit être inspiré par les besoins et les priorités identifiés dans chaque pays et auxquels, il faut l'espérer, les femmes elles-mêmes participeront pleinement, ne saurait se faire dans tous les pays avec des critères identiques ni donner les résultats escomptés selon un calendrier uniforme. Aussi la commission peut-elle partager le point de vue selon lequel l'interdiction spécifique du travail de nuit pour les femmes dans des emplois industriels fondée sur une distinction de genre devrait perdre progressivement de son intérêt, et il faut espérer que cette interdiction cédera la place à des lois et des pratiques offrant une protection suffisante à tous les travailleurs, étant bien entendu que les conditions nationales — et à l'intérieur des pays — régionales et sectorielles et les progrès par rapport à l'objectif d'élimination de la discrimination varient considérablement et que certaines travailleuses continueront à avoir besoin d'une protection en même temps qu'il faudra s'efforcer d'instaurer de vraies conditions d'égalité et de non-discrimination.

Source: Etude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, la convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934, la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et le protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, CIT, 89^e session, 2001, rapport III (partie 1B), paragr. 161 et 164.

Encadré 2

La fonction de protection des normes concernant le travail de nuit des femmes dans un contexte moderne

La commission estime que la législation internationale du travail ne devrait pas être privée de toutes les dispositions sur le travail de nuit des femmes, à condition et dans la mesure où cette réglementation garde encore une signification utile pour protéger les travailleuses contre les abus. Dans les situations particulières où les travailleuses de nuit sont soumises à une exploitation et à une discrimination importantes, la nécessité d'une législation protectrice peut toujours prévaloir, notamment lorsque les femmes elles-mêmes réclament le maintien de telles mesures de protection. La commission doit dès lors déterminer si les interdictions concernant le travail de nuit des femmes dans certaines situations contribuent à les protéger contre les violations de leurs droits, en particulier pour ce qui concerne les questions de sécurité et de transport, et ceci en plus des risques encourus par les femmes enceintes ou les mères qui allaitent lorsqu'elles travaillent de nuit. En pareille situation, la fonction protectrice des normes relatives au travail de nuit, pour le moment, de manière limitée et sous réserve d'un examen périodique, peut être considérée à bon droit par certains mandants comme étant justifiée.

Source: Etude d'ensemble sur les conventions concernant le travail de nuit des femmes, *op. cit.*, paragr. 75.

Encadré 3

La relation entre la convention n° 89 et son protocole et la convention n° 171

Bien que les deux instruments soient souvent perçus comme étant incompatibles, les Etats Membres peuvent toujours, techniquement parlant, ratifier les deux conventions à la fois. L'une et l'autre résultent d'approches très différentes du problème du travail de nuit: alors que le protocole s'inscrit dans la même perspective d'intégration de la spécificité des femmes qui sous-tend la convention n° 89, la convention n° 171 aborde la question du travail de nuit à la fois pour les hommes et pour les femmes sous l'angle de la sécurité et de la santé au travail. Alors que l'un des principes de base des conventions concernant le travail de nuit des femmes est la vulnérabilité des travailleuses et la protection spéciale dont elles ont besoin, la convention n° 171 se concentre sur la nature du travail de nuit en tant que tel, à savoir un travail préjudiciable à la santé, posant aux travailleurs des difficultés dans leur vie familiale et sociale, justifiant une compensation spéciale. La commission estime donc nécessaire de souligner que les normes contenues dans le protocole de 1990 et dans la convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, peuvent parfaitement fonctionner en parallèle dans les pays qui décident d'assouplir certaines limitations, mais pas toutes, concernant le travail de nuit des femmes, et souhaitent offrir un maximum de protection aux travailleuses qui auraient le droit de travailler la nuit.

Source: Etude d'ensemble sur les conventions concernant le travail de nuit des femmes *op. cit.*, paragr. 184.

Chapitre 10

Sécurité et santé au travail

K.-M. Felderhoff, I. Kröner-Moosmann et T. Samuel

Introduction

Depuis toujours, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail est l'un des principaux soucis de l'OIT. Cette question est mentionnée dans le Préambule de la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, laquelle «reconnait l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations...». La protection des travailleurs contre les risques découlant du travail allait faire l'objet de quatre recommandations adoptées en 1919 à la première session de la Conférence internationale du Travail.

Dans cet esprit, le Directeur général du BIT a souligné, dans son rapport de 1999 à la Conférence internationale du Travail, l'importance cruciale des activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, et déclaré que «le problème essentiel de la protection sociale est celui de la santé et de la sécurité des travailleurs»¹. Il a aussi indiqué que «... chaque année, quelque 250 millions de travailleurs sont victimes d'accidents du travail et plus de 300 000 d'entre eux y perdent la vie. Si l'on tient compte de tous les travailleurs qui succombent à des maladies professionnelles, on peut dire que le nombre annuel de décès est de plus d'un million².»

Au fil des ans, l'OIT a contribué à améliorer considérablement, grâce à ses activités normatives, les conditions de travail.

Près de la moitié des instruments de l'OIT adoptés par la Conférence internationale du Travail portent directement ou non sur la sécurité et la santé. Pour l'essentiel, ils se divisent en quatre catégories. La première comprend les normes qui visent à orienter les politiques d'action, comme la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs et la convention sur les services de médecine du travail, ainsi que les recommandations correspondantes. La deuxième catégorie garantit la protection des travailleurs dans certaines branches d'activité, entre autres les exploitations minières, la construction, le commerce, les bureaux et le travail dans les ports. La troisième prévoit diverses mesures de protection — protection des machines, poids maximum des charges qu'un seul travailleur peut transporter. La quatrième porte sur certains risques — entre autres, radiations ionisantes, benzène, amiante —, sur la prévention contre le cancer professionnel, la pollution de l'air, le bruit et les vibrations dans le milieu de travail, sur l'utilisation, dans des conditions de sécurité, de produits chimiques et sur la prévention des accidents industriels majeurs.

A la fin des années soixante-dix, la politique relative à la sécurité et à la santé au travail a évolué et cherché davantage à rendre le travail plus humain. Aujourd'hui, on n'insiste pas tant sur la protection des personnes contre un milieu de travail hostile et déshumanisant que sur l'amélioration du milieu de travail lui-même pour le rendre moins hostile et plus humain. Ainsi, en 1975 et en 1976, lors de trois sessions consécutives, la Conférence internationale du Travail a attiré l'attention sur cette évolution en adoptant trois résolutions qui soulignent la nécessité d'une politique globale de prévention. A titre d'exemple, la résolution de 1975 qui portait sur l'action future de l'OIT dans le domaine

¹ BIT: *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, p. 41.

² *Ibid.*

des conditions et du milieu de travail invitait les Etats Membres, entre autres, «à promouvoir les objectifs tendant à une amélioration des conditions et du milieu de travail se fondant sur tous les éléments de leur politique économique, éducative et sociale» et «à se fixer périodiquement eux-mêmes un certain nombre d'objectifs définis et destinés à réduire dans toute la mesure possible certains accidents du travail et certaines maladies professionnelles...»³. Dans la même résolution, la Conférence invitait le Conseil d'administration du BIT à charger le Directeur général d'élaborer un programme dont la préparation devrait tenir compte des différents aspects du milieu de travail dans ses discussions sur les normes relatives à la sécurité et à la santé au travail.

A ce sujet, la commission d'experts a souligné plus récemment, en 1996, ce qui suit: «Les nouveaux instruments sont caractérisés par une approche qui consiste à assurer un milieu de travail sûr et salubre pour tous les travailleurs et à adapter le travail à leurs capacités. A ces fins, les conventions récemment adoptées établissent, pour l'Etat qui les ratifie, une obligation: i) définir et appliquer une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives; ii) mettre en place les conditions propices à une coopération entre les employeurs et les travailleurs pour la solution aux problèmes pratiques de santé et de sécurité; et iii) adopter des mesures permettant de fournir aux employeurs et aux travailleurs des conseils afin de les aider à se conformer à leurs obligations⁴.» Comme la commission d'experts l'a souligné, les normes de l'OIT contiennent les orientations nécessaires, des formules utiles ainsi que des paramètres techniques pour construire ou perfectionner la réglementation nationale. Toutefois, les Etats Membres qui ont ratifié les conventions sur la sécurité et la santé au travail se heurtent à un nombre croissant de problèmes quant à l'application de ces instruments⁵. Compte tenu de la complexité et de la technicité de certains de ces instruments, les recommandations qui les accompagnent offrent, dans la plupart des cas, des indications plus détaillées sur la manière de donner effet à la convention. Néanmoins, les détails fournis dans ces recommandations ne suffisent pas toujours. C'est pourquoi le BIT s'est doté d'un ensemble d'instruments de deux sortes, soit des règlements types de sécurité, soit des recueils de directives pratiques qui complètent les différentes dispositions des conventions et des recommandations, permettant ainsi une meilleure application des conventions ratifiées. L'importance de ces règlements et de ces recueils est telle que la commission d'experts, dans ses commentaires, encourage les gouvernements à prendre en considération les suggestions contenues dans ces instruments.

Dans la présentation qui suit, on rappellera, d'abord, le contenu des normes en vigueur dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, puis on indiquera les principes généraux qui se dégagent de ces normes. On rappellera enfin les problèmes évoqués par la commission d'experts quant à l'application des différentes conventions examinées.

³ BIT: *Sécurité, hygiène et milieu de travail*, Conférence internationale du Travail, 66^e session, Genève, 1980, rapport VII(1A), p. 1.

⁴ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport III (partie 4A), paragr. 61.

⁵ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 85^e session, Genève, 1997; rapport III (partie 1A), paragr. 68 et 69.

10.1. Contenu des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail et au milieu de travail

I. Normes d'ensemble

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981	36	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 155 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 164.
Convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985	20	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 97) sur la protection de la santé des travailleurs, 1953	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 97.
Recommandation (n° 102) sur les services sociaux, 1956	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 102.
Recommandation (n° 115) sur le logement des travailleurs, 1961	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 115.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 31) sur la prévention des accidents du travail, 1929	–	Le Conseil d'Administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 31.

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 16) sur le logement et le couchage (agriculture), 1921	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de recommandations n°s 16 et 21 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de ces recommandations à la Conférence.
Recommandation (n° 21) sur l'utilisation des loisirs, 1924	–	
Recommandation (n° 112) sur les services de médecine du travail, 1959	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 112 par la recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985.

Convention (n° 155) et recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

La convention a pour objectif d'inciter les Membres l'ayant ratifiée à définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.

La convention s'applique à toutes les branches d'activité économique, y compris le secteur public. Toutefois, un Membre qui ratifie la convention peut, après consultation, la plus précoce possible, des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, exclure de son application, soit en partie, soit en totalité, des branches particulières d'activité économique telles que la navigation maritime ou la pêche, lorsque cette application soulève des problèmes spécifiques revêtant une certaine importance. Tout Membre qui ratifie la convention doit, dans le premier rapport sur l'application de celle-ci, indiquer, avec motifs à l'appui, les branches d'activité qui ont fait l'objet d'une exclusion, en décrivant les mesures prises pour assurer une protection suffisante des travailleurs dans les branches exclues, et exposer, dans les rapports ultérieurs, tout progrès accompli sur la voie d'une plus large application. Un Membre qui ratifie la convention peut, après consultation, la plus précoce possible, des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, exclure de son application, soit en partie, soit en totalité, des catégories limitées de travailleurs pour lesquelles il existe des problèmes particuliers d'application. Tout Membre qui ratifie la convention doit, dans le premier rapport sur l'application de celle-ci, indiquer, avec motifs à l'appui, les catégories limitées de travailleurs qui ont fait l'objet d'une exclusion et exposer, dans les rapports ultérieurs, tout progrès accompli sur la voie d'une plus large application (articles 1 et 2).

L'expression «lieu de travail» vise tous les endroits où les travailleurs doivent se trouver ou se rendre du fait de leur travail, et qui sont placés sous le contrôle direct ou indirect de l'employeur.

Le terme «santé», en relation avec le travail, ne vise pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité; il inclut aussi les éléments physiques et mentaux affectant la santé directement liés à la sécurité et à l'hygiène du travail (article 3 *c*) et *e*)).

Principes d'une politique nationale

Tout Membre doit, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail. Cette politique a pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable (article 4). A ce sujet, le paragraphe 4 de la recommandation apporte des indications complémentaires sur le type de fonctions que les autorités compétentes devraient avoir pour donner effet à la politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail.

Cette politique nationale doit tenir compte des grandes sphères d'action ci-après, dans la mesure où elles affectent la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail: *a*) la conception, l'essai, le choix, le remplacement, l'installation, l'aménagement, l'utilisation et l'entretien des composantes matérielles du travail (lieux de travail, milieu de travail, outils, machines et matériels, substances et agents chimiques, physiques et biologiques, procédés de travail); *b*) les liens qui existent entre les composantes matérielles du travail et les personnes qui exécutent ou supervisent le travail ainsi que l'adaptation des machines, des matériels, du temps de travail, de l'organisation du travail et des procédés de travail aux

capacités physiques et mentales des travailleurs; *c*) la formation et la formation complémentaire nécessaire, les qualifications et la motivation des personnes qui interviennent, à un titre ou à un autre, pour que des niveaux de sécurité et d'hygiène suffisants soient atteints; *d*) la communication et la coopération au niveau du groupe de travail et de l'entreprise et à tous les autres niveaux appropriés, jusqu'au niveau national inclus; *e*) la protection des travailleurs et de leurs représentants contre toutes mesures disciplinaires consécutives à des actions effectuées par eux à bon droit conformément à la politique nationale susmentionnée (article 5).

La formulation de cette politique doit préciser les fonctions et les responsabilités respectives, en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail, des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées en tenant compte du caractère complémentaire de ces responsabilités ainsi que des conditions et de la pratique nationales (article 6).

La situation en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail doit faire l'objet, à des intervalles appropriés, d'un examen d'ensemble ou d'un examen portant sur des secteurs particuliers en vue d'identifier les grands problèmes, de dégager les moyens efficaces de les résoudre et l'ordre de priorités des mesures à prendre et d'évaluer les résultats (article 7). A propos de l'examen périodique de la politique nationale, le paragraphe 9 de la recommandation indique qu'il devrait notamment porter sur la situation des travailleurs les plus vulnérables, par exemple les handicapés.

Action à l'échelle nationale

Afin de donner effet aux dispositions de la convention (article 4), tout Membre doit, par voie législative ou réglementaire ou par toute autre méthode conforme aux conditions et à la pratique nationales, et en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, prendre les mesures nécessaires (article 2). Le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail doit être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant. De plus, le système de contrôle doit prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction aux lois et prescriptions (article 9). Des mesures doivent être prises pour fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs afin de les aider à se conformer à leurs obligations légales (article 10). Le paragraphe 5 de la recommandation indique que le système d'inspection prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la convention devrait s'inspirer des dispositions de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

Au titre des mesures destinées à donner effet à la politique nationale, l'autorité ou les autorités compétentes doivent progressivement assurer les fonctions suivantes:

- a*) la détermination, là où la nature et le degré des risques l'exigent, des conditions régissant la conception, la construction et l'aménagement des entreprises, leur mise en exploitation, les transformations importantes devant leur être apportées ou toute modification de leur destination première, ainsi que la sécurité des matériels techniques utilisés au travail et l'application de procédures définies par les autorités compétentes;
- b*) la détermination des procédés de travail qui doivent être interdits, limités ou soumis à l'autorisation ou au contrôle de l'autorité ou des autorités compétentes, ainsi que la détermination des substances et des agents auxquels toute exposition doit être interdite, limitée ou soumise à l'autorisation ou au contrôle de l'autorité ou des autorités compétentes; les risques pour la santé qui sont causés par l'exposition simultanée à plusieurs substances ou agents doivent être pris en considération;

-
- c) l'établissement et l'application de procédures visant la déclaration des accidents du travail et des cas de maladies professionnelles par les employeurs et, lorsque cela est approprié, par les institutions d'assurances et les autres organismes ou personnes directement intéressés; et l'établissement de statistiques annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles;
 - d) l'exécution d'enquêtes lorsqu'un accident du travail, un cas de maladie professionnelle ou toute autre atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci paraît refléter des situations graves;
 - e) la publication annuelle d'informations sur les mesures prises en application de la politique mentionnée à l'article 4 ci-dessus ainsi que sur les accidents du travail, les cas de maladies professionnelles et les autres atteintes à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci;
 - f) l'introduction ou le développement, compte tenu des conditions et des possibilités nationales, de systèmes d'investigation des agents chimiques, physiques ou biologiques, du point de vue de leur risque pour la santé des travailleurs (article 11).

Des mesures doivent être prises conformément à la législation et à la pratique nationales afin que les personnes qui conçoivent, fabriquent, importent, mettent en circulation ou cèdent à un titre quelconque des machines, des matériels ou des substances à usage professionnel: a) s'assurent que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les machines, les matériels ou les substances en question ne présentent pas de danger pour la sécurité et la santé des personnes qui les utiliseront correctement; b) fournissent des informations concernant l'installation et l'utilisation correcte des machines et des matériels ainsi que l'usage correct des substances, les risques que présentent les machines et les matériels et les caractéristiques dangereuses des substances chimiques, des agents ou produits physiques et biologiques, de même que des instructions sur la manière de se prémunir contre les risques connus; c) procèdent à des études et à des recherches ou se tiennent au courant de toute autre manière de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques, pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des alinéas a) et b) ci-dessus (article 12).

Un travailleur qui s'est retiré d'une situation de travail dont il avait un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un péril imminent et grave pour sa vie ou sa santé doit être protégé contre des conséquences injustifiées, conformément aux conditions et à la pratique nationales (article 13).

Des mesures doivent être prises pour encourager, d'une manière conforme aux conditions et à la pratique nationales, l'inclusion des questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement supérieur technique, médical et professionnel, de manière à répondre aux besoins de formation de tous les travailleurs (article 14).

En vue d'assurer la cohérence de la politique nationale, tout Membre doit, après consultation, la plus précoce possible, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et, le cas échéant, avec d'autres organismes appropriés, adopter des dispositions conformes aux conditions et à la pratique nationales, visant à assurer la coordination nécessaire entre les diverses autorités et les divers organismes chargés de donner effet aux dispositions de la convention. En outre, chaque fois que les circonstances l'exigent et que les conditions et la pratique nationales le permettent, ces dispositions doivent comporter l'institution d'un organe central (article 15). A ce sujet, le paragraphe 7 de la recommandation décrit en détail l'objectif principal des dispositions visant à assurer la coordination nécessaire entre les diverses autorités et les divers organismes chargés de donner effet à la convention.

Action au niveau de l'entreprise

Les employeurs doivent être tenus de faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les lieux de travail, les machines, les matériels et les procédés de travail placés sous leur contrôle ne présentent pas de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs, et que les substances et les agents chimiques, physiques et biologiques placés sous leur contrôle ne présentent pas de risque pour la santé lorsqu'une protection appropriée est assurée. Ils sont tenus de fournir, en cas de besoin, des vêtements de protection et un équipement de protection appropriés afin de prévenir, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les risques d'accidents ou d'effets préjudiciables à la santé (article 16).

Chaque fois que plusieurs entreprises se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, elles doivent collaborer en vue d'appliquer les dispositions de la convention (article 17).

Les employeurs doivent être tenus de prévoir, en cas de besoin, des mesures permettant de faire face aux situations d'urgence et aux accidents, y compris des moyens suffisants pour l'administration des premiers secours (article 18).

Des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise aux termes desquelles:

- a)* les travailleurs, dans le cadre de leur travail, coopéreront à l'accomplissement des obligations incombant à l'employeur;
- b)* les représentants des travailleurs dans l'entreprise coopéreront avec l'employeur dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail;
- c)* les représentants des travailleurs dans l'entreprise recevront une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur pour garantir la sécurité et la santé; ils pourront consulter leurs organisations représentatives à propos de cette information, à condition de ne pas divulguer de secrets commerciaux;
- d)* les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise recevront une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail;
- e)* les travailleurs ou leurs représentants et, le cas échéant, leurs organisations représentatives dans l'entreprise, seront habilités, conformément à la législation et à la pratique nationales, à examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail et seront consultés à leur sujet par l'employeur; à cette fin, il pourra être fait appel, par accord mutuel, à des conseillers techniques pris en dehors de l'entreprise;
- f)* le travailleur signalera immédiatement à son supérieur hiérarchique direct toute situation dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un péril imminent et grave pour sa vie ou sa santé et, jusqu'à ce que l'employeur ait pris des mesures pour y remédier, en cas de besoin, celui-ci ne pourra demander aux travailleurs de reprendre le travail dans une situation où persiste un péril imminent et grave pour la vie ou la santé (article 19). Les paragraphes 10, 14 et 15 de la recommandation précisent les obligations des employeurs en matière de sécurité et de santé au travail.

La coopération des employeurs et des travailleurs et/ou de leurs représentants dans l'entreprise doit être un élément essentiel à cet égard (article 20). Le paragraphe 12 de la recommandation indique que les mesures prises en vue de favoriser la coopération mentionnée à l'article 20 de la convention devraient, dans le cas où cela est approprié et nécessaire, comporter l'institution, conformément à la pratique nationale, de délégués des travailleurs à la sécurité, de comités ouvriers de sécurité et d'hygiène et/ou de comités conjoints de sécurité et d'hygiène; dans les comités conjoints de sécurité et d'hygiène, les travailleurs devraient avoir une représentation au moins égale à celle des employeurs. Ce paragraphe de la recommandation énumère les fonctions des comités. Le paragraphe 15 2) de la recommandation indique que les employeurs devraient être tenus d'enregistrer les données relatives à la sécurité et à la santé au travail, notamment en ce qui concerne les accidents du travail et les cas d'atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci.

Les mesures de sécurité et d'hygiène du travail ne doivent entraîner aucune dépense pour les travailleurs (article 21).

Convention (n° 161) et recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985

La convention prévoit que les Membres l'ayant ratifiée doivent définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente relative aux services de santé au travail.

Définition

L'expression «services de santé au travail» désigne un service investi de fonctions essentiellement préventives et chargé de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise en ce qui concerne: *a)* les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre, propre à favoriser une santé physique et mentale optimale en relation avec le travail; *b)* l'adaptation du travail aux capacités des travailleurs, compte tenu de leur état de santé physique et mentale (article 1 *a)*).

Principes d'une politique nationale

A la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, lorsqu'elles existent, tout Membre doit définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente relative aux services de santé au travail (article 2). Tout Membre s'engage à instituer progressivement des services de santé au travail pour tous les travailleurs, y compris ceux du secteur public et les coopérateurs des coopératives de production, dans toutes les branches d'activité économique et toutes les entreprises; les dispositions prises devraient être adéquates et appropriées aux risques spécifiques prévalant dans les entreprises (article 3, paragraphe 1).

Si des services de santé au travail ne peuvent être institués immédiatement pour toutes les entreprises, tout Membre concerné doit, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, lorsqu'elles existent, élaborer des plans en vue de leur institution. Tout Membre concerné doit, dans le premier rapport sur l'application de la convention, indiquer les plans qu'il a élaborés en vertu du paragraphe 2 du présent article et exposer, dans les rapports ultérieurs, tout progrès accompli sur la voie de leur application (article 3, paragraphes 2 et 3).

L'autorité compétente doit consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, lorsqu'elles existent, sur les mesures à prendre pour donner effet aux dispositions de la convention (article 4).

Fonctions

Sans préjudice de la responsabilité de chaque employeur à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs qu'il emploie, et en tenant dûment compte de la nécessité pour les travailleurs de participer en matière de santé et de sécurité au travail, les services de santé au travail doivent assurer celles des fonctions suivantes qui seront adéquates et appropriées aux risques de l'entreprise pour la santé au travail: *a)* identifier et évaluer les risques d'atteinte à la santé sur les lieux de travail; *b)* surveiller les facteurs du milieu de travail et les pratiques de travail susceptibles d'affecter la santé des travailleurs, y compris les installations sanitaires, les cantines et le logement, lorsque ces facilités sont fournies par l'employeur; *c)* promouvoir l'adaptation du travail aux travailleurs; donner des conseils sur la planification et l'organisation du travail, y compris la conception des lieux de travail, sur le choix, l'entretien et l'état des machines et des équipements ainsi que sur les substances

utilisées dans le travail; participer à l'élaboration des programmes d'amélioration des pratiques de travail ainsi qu'aux essais et à l'évaluation des nouveaux équipements quant aux aspects de santé; donner des conseils dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'hygiène au travail, de l'ergonomie ainsi qu'en matière d'équipements de protection individuelle et collective; *d*) surveiller la santé des travailleurs en relation avec le travail; *e*) contribuer aux mesures de réadaptation professionnelle; *f*) collaborer à la diffusion de l'information, à la formation et à l'éducation dans les domaines de la santé et de l'hygiène au travail ainsi que de l'ergonomie; *g*) organiser les premiers secours et les soins d'urgence; *h*) participer à l'analyse des accidents du travail et des maladies professionnelles (article 5).

Organisation

Des services de santé au travail doivent être institués par voie de législation, par des conventions collectives ou par d'autres accords entre les employeurs et les travailleurs intéressés, ou par toute autre voie approuvée par l'autorité compétente, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés (article 6). Les services de santé au travail peuvent être organisés, selon le cas, soit en tant que services desservant une seule entreprise, soit en tant que services desservant plusieurs entreprises. Conformément aux conditions et à la pratique nationales, les services de santé au travail peuvent être organisés par: *a*) les entreprises ou groupes d'entreprises intéressés; *b*) les pouvoirs publics ou les services officiels; *c*) les institutions de sécurité sociale; *d*) tout autre organisme habilité par l'autorité compétente; *e*) toute combinaison des formules précédentes (article 7). L'employeur, les travailleurs et leurs représentants, lorsqu'il en existe, doivent coopérer et participer à la mise en œuvre de l'organisation des services de santé au travail et des autres mesures les concernant, sur une base équitable (article 8).

Conditions de fonctionnement

Conformément à la législation et à la pratique nationales, les services de santé au travail doivent être multidisciplinaires. La composition du personnel doit être déterminée en fonction de la nature des tâches à exécuter. Les services de santé au travail doivent remplir leurs fonctions en collaboration avec les autres services de l'entreprise. Des mesures doivent être prises, conformément à la législation et à la pratique nationales, pour assurer une coopération et une coordination adéquates entre les services de santé au travail et, dans la mesure où cela est approprié, avec les autres services concernés par l'octroi des prestations de santé (article 9). Le personnel qui fournit des services en matière de santé au travail doit jouir d'une indépendance professionnelle complète à l'égard de l'employeur, des travailleurs et de leurs représentants, lorsqu'il en existe, en relation avec les fonctions stipulées à l'article 5 de la convention (article 10). L'autorité compétente doit déterminer les qualifications requises du personnel appelé à fournir des services en matière de santé au travail, en fonction de la nature des tâches à exécuter et conformément à la législation et à la pratique nationales (article 11).

La surveillance de la santé des travailleurs, en relation avec le travail, ne doit entraîner pour ceux-ci aucune perte de gain; elle doit être gratuite et avoir lieu autant que possible pendant les heures de travail (article 12).

Tous les travailleurs doivent être informés des risques pour la santé inhérents à leur travail (article 13). Les services de santé au travail doivent être informés par l'employeur et les travailleurs de tout facteur connu et de tout facteur suspect du milieu de travail susceptibles d'avoir des effets sur la santé des travailleurs (article 14). Les services de santé au travail doivent être informés des cas de maladie parmi les travailleurs et des absences du travail pour des raisons de santé, afin d'être en mesure d'identifier toute relation qu'il pourrait y avoir entre les causes de cette maladie ou de cette absence et les risques pour la santé qui pourraient se présenter sur les lieux de travail. Le personnel qui

fournit des services en matière de santé au travail ne doit pas être requis par les employeurs de vérifier le bien fondé des raisons de l'absence du travail (article 15).

La législation nationale doit désigner l'autorité ou les autorités chargées de surveiller le fonctionnement des services de santé au travail, et de les conseiller une fois qu'ils auront été institués (article 16).

La recommandation n° 171 complète la convention n° 161. En outre des services de santé au travail que vise la convention, elle recommande que des services analogues soient mis à la disposition des travailleurs indépendants. Elle présente en détail le rôle préventif des services de santé au travail et donne des indications sur la surveillance du milieu de travail, sur la surveillance de la santé des travailleurs et sur l'information, l'éducation, la formation et les conseils dont les travailleurs devraient bénéficier. Elle fournit des indications précises aux autorités compétentes en ce qui concerne les premiers secours, l'organisation des premiers secours et la mise en œuvre de programmes de santé par les services de santé au travail dans les entreprises. Ces services de santé pourraient procéder à des immunisations, prendre part à des campagnes pour la protection de la santé, assurer le traitement des travailleurs qui n'ont pas interrompu leur travail et celui des maladies professionnelles et des atteintes à la santé aggravées par le travail, et prendre en charge des aspects médicaux de la rééducation et de la réadaptation professionnelle, entre autres. La recommandation porte également sur l'organisation et les conditions de fonctionnement des services de santé au travail.

II. Protection contre des risques particuliers

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960	47	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 115 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 114) sur la protection contre les radiations, 1960	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 114.
Convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974	35	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 139 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 147) sur le cancer professionnel, 1974	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 147.
Convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977	41	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 148 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 156.
Convention (n° 162) sur l'amiante, 1986	26	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990	9	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 177) sur les produits chimiques, 1990	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993	6	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 181) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Lors de sa 280 ^e session (mars 2001), le Conseil d'administration a décidé d'appliquer l'approche intégrée des activités normatives de l'OIT au domaine de la sécurité et de la santé au travail. Une discussion générale sur ce thème aura lieu lors de la 91 ^e session (juin 2003) de la Conférence. La question de la révision des instruments énumérés ci-dessous sera abordée dans ce cadre.		

Convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921	62	Le Conseil d'administration a décidé la révision des conventions n°s 13 et 136 et des recommandations n°s 3, 4, 6 et 144 et l'inclusion de ces révisions dans la question sur l'utilisation des substances dangereuses figurant parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Convention (n° 136) sur le benzène, 1971	36	
Recommandation (n° 144) sur le benzène, 1971	–	
Recommandation (n° 3) sur la prévention du charbon, 1919	–	
Recommandation (n° 4) sur le saturnisme (femmes et enfants), 1919	–	
Recommandation (n° 6) sur le phosphore blanc, 1919	–	
Convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963	49	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la recommandation n° 118 conjointement avec celle de la convention n° 119 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Recommandation (n° 118) sur la protection des machines, 1963	–	
Convention (n° 127) sur le poids maximum, 1967	25	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la recommandation n° 128 conjointement avec celle de la convention n° 127 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Recommandation (n° 128) sur le poids maximum, 1967	–	

Instruments dépassés <i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).</i>		
Instrument	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 32) sur les dispositifs de sécurité des machines, 1929	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 32 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.

Convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921

L'année même de sa création, en 1919, l'OIT s'est occupée d'une maladie professionnelle, à savoir le saturnisme, qui faisait beaucoup de victimes et qui se situait depuis longtemps au premier rang des maladies professionnelles⁶. La recommandation (n° 4) sur le saturnisme (femmes et enfants), a été adoptée cette année-là⁷. La question plus générale de l'interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture de bâtiments était alors posée. Les études du BIT faisaient ressortir les risques très graves présentés par les composés du plomb, en particulier la céruse, et la question a été portée devant la Conférence internationale du Travail en 1921 en vue de l'adoption d'une convention. Si la

⁶ Voir BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. II, p. 1226.

⁷ Il est recommandé aux Etats Membres «qu'en raison des dangers que présentent pour les femmes, au point de vue de la maternité, certaines opérations industrielles, et dans le but de permettre aux enfants un développement physique, l'emploi des femmes et des jeunes gens au-dessous de 18 ans soit interdit» dans les travaux qui sont énumérés par la recommandation. Pour d'autres travaux précis, qui sont également énumérés, l'emploi des femmes et des mineures devrait être soumis à l'autorisation préalable et à la prise des mesures protectrices. Enfin, le remplacement des sels solubles de plomb par des substances non toxiques est recommandé.

gravité des risques présentés par les composés du plomb était généralement reconnue, des divergences apparaissaient quant aux mesures qu'il convenait de prendre. L'interdiction de l'emploi de la céruse rencontrait des adversaires qui n'hésitaient pas à invoquer les intérêts des fabricants de céruse⁸. Néanmoins, c'est presque à l'unanimité que la convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921, a été adoptée.

Objectif

La convention vise à prévenir le saturnisme, maladie professionnelle provoquée par le plomb et ses composés⁹.

Interdiction de l'usage de la céruse, du sulfate de plomb dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments

L'article 1, paragraphe 1), de la convention opte pour une interdiction générale de l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous les produits contenant ces pigments dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments, à l'exception des gares de chemin de fer et des établissements industriels dans lesquels ces produits sont déclarés nécessaires par les autorités compétentes, après consultation des organisations patronales et ouvrières.

Emploi de la céruse dans la peinture décorative

Par dérogation de l'interdiction générale visée au premier paragraphe de l'article 1, l'utilisation des pigments susmentionnés est autorisée, à condition qu'ils contiennent au maximum 2 pour cent de plomb (article 1, paragraphe 2) dans la peinture décorative, les travaux de filage et de rechapissage (article 2, paragraphe 1).

La ligne de démarcation entre les différents genres de peinture est déterminée par le gouvernement ainsi que par la réglementation de l'emploi de la céruse dans la peinture décorative (article 2, paragraphe 2).

Réglementation de l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture pour lesquels son emploi est autorisé

Dans les cas où l'utilisation de la céruse, du sulfate de plomb et de tout produit contenant ces pigments est admise, le pays Membre doit établir des réglementations concernant son emploi, conformément aux principes énoncés par l'article 5 de la convention.

Méthodes d'emploi

- La céruse, le sulfate de plomb ou les produits contenant ces pigments ne peuvent être manipulés dans les travaux de peinture que sous forme de pâte ou de peinture prête à l'emploi.
- Des mesures sont à prendre pour écarter le danger provenant de l'application de la peinture par pulvérisation.

⁸ Voir BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 3^e session, Genève, 1921, vol. I, pp. 421 et 422.

⁹ Voir H. Lefebvre (éd.): *Dictionnaire de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail*, Grenoble, 1983, Société alpine de publications, p. 184.

-
- Des mesures doivent être prises, chaque fois que cela est possible, en vue d'écarter le danger des poussières provoquées par le ponçage et le grattage à sec.

Lieux d'aisance et protection personnelle

- Des dispositions doivent être prises pour que les ouvriers peintres puissent bénéficier des commodités nécessaires à la propreté à l'issue de leur travail.
- Des vêtements de travail doivent être portés par les ouvriers peintres pendant toute la durée du travail.
- Des dispositions appropriées doivent être prises pour éviter que les vêtements quittés pendant le travail soient souillés par les matériaux employés pour la peinture.

Mesures contre la propagation du saturnisme

- Les cas de saturnisme et les cas présumés de saturnisme doivent faire l'objet d'une déclaration et d'une vérification médicale ultérieure par un médecin désigné par l'autorité compétente.
- L'autorité compétente peut exiger un examen médical des travailleurs lorsqu'elle l'estime nécessaire.

Travail des mineurs et des femmes

La convention énonce par principe l'interdiction d'employer les jeunes gens de moins de 18 ans et les femmes aux travaux de peinture industrielle comportant l'usage de la céruse, du sulfate de plomb et de tout produit contenant ces pigments (article 3, paragraphe 1). Cependant, les autorités compétentes peuvent accorder une dérogation à cette interdiction, après consultation des organisations patronales et ouvrières, à condition que l'affectation des jeunes aux travaux impliquant l'emploi des agents et substances susmentionnés s'effectue dans le cadre de leur éducation professionnelle (article 3, paragraphe 2).

Information du personnel et statistiques

Des instructions relatives aux précautions spéciales d'hygiène concernant leur profession sont à distribuer aux ouvriers peintres (article 5 iv)).

En outre, des statistiques doivent être établies au sujet du saturnisme chez les ouvriers peintres relatives à:

- la morbidité, au moyen de la déclaration et de la vérification de tous les cas de saturnisme;
- la mortalité, suivant une méthode approuvée par le service officiel statistique dans chaque pays.

Enfin, l'autorité compétente doit prendre toutes mesures qu'elle juge nécessaires, après avoir consulté les organisations patronales et ouvrières intéressées, afin d'assurer le respect de la réglementation édictée sur l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous les produits contenant ces pigments (article 6).

Convention (n° 27) sur l'indication du poids sur les colis transportés par bateau, 1929¹⁰

Cette convention a été élaborée dans le cadre de la prévention des accidents du travail. Elle vise surtout la protection des travailleurs des docks contre les dangers auxquels ils sont exposés, pendant les opérations de chargement ou de déchargement, lorsque, du fait que leur poids n'est pas indiqué, de gros colis ou objets sont soulevés par des machines, grues, etc., conçues pour des charges plus faibles, et que ces machines risquent de se rompre sous cet effort anormal, avec des conséquences funestes pour les ouvriers qui sont à proximité.

Objectif

L'objectif de la convention est la protection des dockers employés aux opérations de chargement et de déchargement contre les risques d'accidents liés à la surcharge possible des moyens de transport¹¹.

Contenu des dispositions

La convention rend obligatoire le marquage des objets à transporter par bateau qui pèsent 1 000 kg ou plus de poids brut. Ce marquage doit être effectué à l'extérieur de l'objet à transporter, de façon claire et durable, et avant son embarquement (article 1, paragraphe 1). L'obligation de veiller à l'observation de cette disposition incombe exclusivement au gouvernement du pays d'où le colis, ou objet, est expédié (article 1, paragraphe 3). La personne à laquelle incombe l'obligation du marquage, à savoir l'expéditeur ou une autre personne, doit être déterminée par la législation (article 1, paragraphe 4).

Convention (n° 127) et recommandation (n° 128) sur le poids maximum, 1967

Malgré les progrès techniques et l'utilisation croissante de moyens mécaniques pour le transport de charges, évolution qui va généralement de pair avec l'industrialisation, le transport manuel des charges se pratique encore très couramment dans de nombreux secteurs de l'industrie et du commerce. «Si les distances à parcourir ne sont pas nécessairement longues, les charges transportées, dont le poids dépend généralement de la tradition locale, du conditionnement commercial et des complications de déballage, ne sont pas toujours des plus légères¹².»

Objectif

L'objectif de la convention est de diminuer les risques d'accidents. Elle interdit le transport manuel, par un travailleur, de charges dont le poids serait susceptible de compromettre sa santé ou sa sécurité (article 3). A cet égard, la recommandation fixe à

¹⁰ La convention n° 27 est liée à la convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, car elle énonce un principe qui a été repris dans le cadre plus large de la convention n° 152. Voir en particulier l'article 4 a) de cette convention.

¹¹ Voir BIT: *Rapport sur la prévention des accidents au travail*, CIT, 12^e session, Genève, 1929, p. 195.

¹² Voir BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. II, p. 1247.

55 kg le poids maximum des charges pouvant faire l'objet de transports manuels par un travailleur adulte masculin (paragraphe 14).

Champ d'application et définitions

La convention s'applique au transport manuel régulier de charges dans les secteurs d'activité économique pour lesquels il existe un système d'inspection du travail (article 2).

Aux fins de la convention, l'expression «transport manuel de charges» vise, notamment, le soulèvement et la pose d'une charge entièrement supportée par un seul travailleur; l'expression «transport manuel régulier de charges» désigne toute activité consacrée de manière continue ou essentielle au transport manuel de charges ou comportant normalement, même de manière discontinue, le transport manuel de charges; l'expression «jeune travailleur» désigne tout travailleur âgé de moins de 18 ans (article 1).

Mesures de protection

Formation des travailleurs

Tout travailleur affecté au transport manuel de charges autres que légères doit recevoir une formation satisfaisante quant aux méthodes de travail à utiliser (article 5). Cette formation, dispensée par des personnes ou des institutions qualifiées, devrait inclure les techniques de soulèvement, de port, de pose, de déchargement et de stockage des différents types de charges (paragraphe 5 2) de la recommandation). De même, les travailleurs affectés occasionnellement au transport manuel de charges devraient recevoir des instructions à cet égard (paragraphe 6 de la recommandation).

Moyens techniques

En vue de limiter ou de faciliter le transport manuel de charges, des moyens techniques appropriés¹³ doivent être utilisés dans toute la mesure possible (article 6).

Femmes et jeunes

L'affectation de femmes et de jeunes travailleurs¹⁴ au transport manuel de charges autres que des charges légères doit être limitée. Dans ce cas, le poids des charges doit être nettement inférieur à celui admis pour les hommes (article 7). A ce propos, la recommandation ne fixe pas de poids maximum précis pour les femmes. Elle se contente d'indiquer que le poids maximum devrait être nettement inférieur à celui qui est admis pour les hommes¹⁵. Par ailleurs, la recommandation indique que les femmes ne devraient pas être affectées au transport régulier de charges et que, si cela ne peut être évité, des dispositions devraient être prises pour réduire le temps consacré effectivement au soulèvement et interdire l'affectation de ces femmes à certaines tâches particulièrement pénibles. Aux termes de la recommandation, l'affectation des femmes au transport manuel

¹³ Par exemple des moyens mécaniques. Voir les paragraphes 11 et 12 de la recommandation.

¹⁴ Aux termes de l'article 1 c) de la convention, l'expression «jeune travailleur» désigne tout travailleur âgé de moins de 18 ans.

¹⁵ Au cours des discussions ayant précédé l'adoption de la recommandation, la Commission du poids maximum de la Conférence internationale du Travail a précisé, dans son rapport, que le poids maximum pour les femmes devrait représenter environ 50 pour cent de celui fixé pour les hommes. Voir BIT: *Compte rendu provisoire*, CIT, 51^e session, Genève, 1967, p. 407; voir également BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. II, p. 1248.

devrait également être interdite pendant la grossesse et pendant les dix semaines qui suivent l'accouchement (paragraphe 15 à 18).

En ce qui concerne les jeunes travailleurs, la recommandation ne précise pas non plus le poids maximum qui peut être transporté manuellement. Il est seulement indiqué que ce poids devrait être nettement inférieur à celui admis pour les travailleurs adultes du même sexe¹⁶, et que les jeunes ne devraient pas être affectés au transport manuel régulier de charges. Il est également recommandé que, lorsque l'âge minimum pour l'affectation au transport manuel de charges est inférieur à 16 ans, des mesures devraient être prises aussi rapidement que possible pour le porter à ce niveau. De plus, l'âge minimum pour l'affectation au transport manuel régulier de charges devrait être élevé, l'objectif devant être un âge minimum de 18 ans (paragraphe 21 et 22 de la recommandation).

Examen médical

La convention ne prévoit pas d'examens médicaux. En revanche, la recommandation, dans ses paragraphes 7 à 10, préconise d'effectuer un examen médical d'aptitude à l'emploi avant l'affectation au transport manuel régulier de charges, autant que cela est possible et approprié. Ces examens, portant exclusivement sur l'aptitude à l'emploi, devraient être certifiés et ne fournir aucune indication d'ordre médical. En outre, selon la nécessité, des examens médicaux ultérieurs devraient être effectués. A cet égard, l'autorité compétente devrait édicter des règlements.

Méthodes d'application

La convention permet une certaine latitude en ce qui concerne les mesures destinés à donner effet à ses dispositions, ces mesures pouvant être prises par voie de législation ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales¹⁷. L'important est que ces mesures soient prises en consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs (article 8 de la convention).

Convention (n° 115) et recommandation (n° 114) sur la protection contre les radiations, 1960

C'est au cours des années cinquante que la question de la protection contre les rayonnements ionisants a retenu plus particulièrement l'attention, en raison des applications de l'énergie atomique dans d'innombrables secteurs d'activité professionnelle à des fins pacifiques, y compris les applications médicales¹⁸. La nécessité d'une réglementation au niveau international s'est alors imposée. La Conférence internationale du Travail, à sa 38^e session en 1957, a adopté une résolution dans laquelle elle invitait le Conseil d'administration du BIT à examiner le rôle que l'OIT peut jouer afin que l'hygiène, la sécurité et le bien-être des travailleurs des établissements atomiques et d'autres entreprises touchées par le développement des utilisations industrielles de

¹⁶ La Commission du poids maximum a indiqué une proportion de 40 pour cent environ par rapport au poids maximum fixé pour les travailleurs adultes masculins. Voir BIT: *Compte rendu provisoire*, CIT, 51^e session, Genève, 1967, p. 407.

¹⁷ Entre autres, par une convention collective.

¹⁸ Voir BIT: *La protection des travailleurs contre les radiations*, CIT, 43^e session, Genève, 1959, rapport VI(1), pp. 3 et 6.

l'énergie atomique soient portés au niveau le plus élevé possible¹⁹. Lors de sa 137^e session, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session ordinaire de 1959 de la Conférence internationale du Travail la question de la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants. Par la suite, l'étude menée par le BIT sur l'état de la législation et de la pratique dans les pays Membres en matière de protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants, et le rapport d'une réunion d'experts sur la protection contre les rayonnements ionisants, qui s'est tenue à Genève en 1957, ont servi de points de repère pour l'élaboration d'un instrument international. La convention et la recommandation visant la protection des travailleurs contre les risques immanents des rayonnements ionisants ont été adoptées par la Conférence internationale du Travail en 1960.

Objectif

La convention a pour objectif d'établir des prescriptions fondamentales en vue de la protection des travailleurs contre les risques associés à une exposition aux rayonnements ionisants.

Champ d'application

Aux termes de son article 2, paragraphe 1, la convention s'applique à toutes les activités entraînant l'exposition de travailleurs à des radiations ionisantes au cours de leur travail. Cependant, les substances radioactives, scellées ou non, ainsi que les appareils générateurs de radiations ionisantes, en raison des doses faibles de radiations ionisantes pouvant être reçues de leur fait, sont exemptés de son application par voie de législation, par voie de recueils de directives pratiques ou par d'autres mesures appropriées (article 2, paragraphe 2).

Méthodes d'application

La convention doit être appliquée par voie de législation, par voie de recueils de directives pratiques ou par d'autres mesures appropriées. A ce propos, les représentants des employeurs et des travailleurs doivent être consultés (article 1 de la convention). Dans cette optique, la recommandation préconise, au paragraphe 32, une collaboration aussi étroite que possible entre les employeurs et les travailleurs en vue de l'application des mesures de protection contre les radiations ionisantes. Enfin, du fait que de nombreuses normes sont rédigées en termes généraux, le paragraphe 3 de la recommandation dispose que les recommandations formulées périodiquement par la Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR)²⁰ et les normes adoptées par les autres organisations compétentes sont à prendre en considération en vue de l'application des dispositions de la convention, en particulier son article 3, paragraphe 2. Le contrôle de l'application des dispositions de protection est à la charge du service d'inspection (article 15). Les paragraphes 28 et 29 de la recommandation n° 114 précisent la composition des services d'inspection et les droits dont ils sont dotés.

¹⁹ Voir BIT: *Bulletin officiel*, vol. XXXVIII, 1955, n° 3, p. 128.

²⁰ La Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR) est une organisation non gouvernementale que le Congrès international de radiologie a créée avant la seconde guerre mondiale. Voir BIT: *La protection des travailleurs contre les radiations*, CIT, 43^e session, Genève, 1959, rapport VI(1), p. 7.

La convention contient diverses dispositions concernant les mesures à prendre ²¹.

Prévention technique

Dispositions générales

A la lumière de l'évolution des connaissances, toutes les mesures appropriées doivent être prises pour assurer une protection efficace des travailleurs contre les rayonnements ionisants, du point de vue de leur santé et de leur sécurité (article 3, paragraphe 1). Parmi les mesures de protection qui doivent ainsi être prises, l'article 5 prévoit que l'exposition des travailleurs aux rayonnements doit être réduite au niveau le plus bas possible en évitant toute exposition inutile (article 5). Dans cette optique, le paragraphe 9 1) et 2), de la recommandation n° 114 dispose que les travaux avec des sources non scellées devraient être effectués avec toutes les précautions que nécessite leur toxicité, et que les méthodes de travail devraient être choisies en vue de réduire au minimum les possibilités de pénétration de substances radioactives dans l'organisme et les risques de contamination radioactive. En ce qui concerne le principe selon lequel les mesures protectrices à prendre doivent s'orienter vers l'évolution des connaissances, le paragraphe 3 de la recommandation fait référence aux normes adoptées par les organisations compétentes, notamment les recommandations formulées par la Commission internationale de protection contre les radiations qui tiennent compte des niveaux de connaissances actuels ²².

Limitation de l'exposition aux rayonnements ionisants dans des conditions de travail normales

Les doses maximales admissibles de rayonnements ionisants provenant de sources extérieures ou intérieures à l'organisme, ainsi que les quantités maximales admissibles de substances radioactives introduites dans l'organisme, doivent être fixées pour les différentes catégories de travailleurs. A cet égard, la convention a divisé les travailleurs en trois groupes:

- les travailleurs directement affectés à des travaux sous rayonnements ionisants qui sont âgés de 18 ans ou plus (article 7, paragraphe 1 a));
- les travailleurs directement affectés à des travaux sous rayonnements ionisants qui sont âgés de 16 à 18 ans (article 7, paragraphe 1 b));

²¹ Dans le choix des mesures de protection, l'accent devrait être mis sur la protection collective assurée par les installations plutôt que sur les mesures de protection individuelle. Voir BIT: *La protection des travailleurs contre les radiations*, CIT, 43^e session, Genève, 1959, rapport VI(1), p. 41.

²² L'objet de la radioprotection, tel qu'il est défini par la CIPR, est de prévenir les effets aigus des rayonnements et de limiter le risque d'effets tardifs à un niveau acceptable. Voir BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. II, p. 1343. Par ailleurs, les recommandations formulées par la Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR) en 1990, sur la base de nouvelles constatations physiologiques, ont été reprises en 1994 dans une publication intitulée *Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements*, 1997, collection Sécurité, n° 115 (Vienne, AIEA, 1997). Ces normes ont été établies sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de l'Organisation internationale du Travail, de l'Organisation mondiale de la santé et de trois autres organisations internationales.

-
- les travailleurs qui ne sont pas directement affectés à des travaux sous rayonnements ionisants, mais qui séjournent ou passent en des lieux où ils peuvent être exposés à des rayonnements ionisants ou à des substances radioactives (article 8).

Ces doses et quantités maximales admissibles doivent être constamment revues à la lumière des connaissances nouvelles (article 6, paragraphe 2). A cet effet, le paragraphe 4 de la recommandation dispose que les niveaux prévus aux articles 6, 7 et 8 de la convention devraient être fixés compte tenu des valeurs correspondantes recommandées de temps à autre par la Commission internationale de protection contre les radiations.

Mesures administratives

Dans le but d'assurer une protection efficace des travailleurs à la lumière de l'évolution des connaissances, les règles et mesures nécessaires doivent être adoptées et, à cette fin, les informations essentielles doivent être mises à disposition (article 3, paragraphe 2).

Selon l'article 9, paragraphe 1, une signalisation appropriée des dangers doit être utilisée pour indiquer l'existence de risques dus à des rayonnements ionisants. Aux termes de l'article 10, la législation nationale doit prescrire la notification des travaux entraînant l'exposition de travailleurs à des rayonnements ionisants. A cet égard, la recommandation prévoit que cette notification à l'autorité compétente doit être effectuée avant d'entreprendre pour la première fois des travaux entraînant une exposition à des rayonnements ionisants (paragraphe 30 2) *b*) et au moment de la cessation définitive des travaux impliquant une exposition de travailleurs à des rayonnements ionisants (paragraphe 31). Les travailleurs directement affectés à des travaux sous rayonnements ionisants doivent être informés, avant et pendant l'affectation à de tels travaux, des précautions à prendre pour leur sécurité et leur santé (article 9, paragraphe 2).

Surveillance du milieu du travail et de la santé des travailleurs

Un contrôle approprié des travailleurs et des lieux de travail doit être effectué afin de mesurer l'exposition des travailleurs aux rayonnements et aux substances radioactives, en vue de vérifier que les niveaux fixés sont respectés (article 11). En outre, tous les travailleurs directement affectés à des travaux sous rayonnements ionisants doivent subir un examen médical approprié avant ou peu après leur affectation à de tels travaux, ainsi que des examens médicaux périodiques (article 12). A cet égard, les paragraphes 20 à 27 de la recommandation apportent des précisions concernant la réalisation de ces examens. En outre, des examens médicaux appropriés doivent être prévus dans les cas d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles (article 13 *a*)).

Dispositions particulières

Interdiction d'emploi

Aucun travailleur ne doit continuer à être affecté à de tels travaux contrairement à un avis médical autorisé (article 14)²³. Dans ce cas, le paragraphe 27 de la recommandation impose l'obligation à l'employeur de fournir un autre emploi convenable au travailleur concerné.

²³ Par exemple, en cas d'accumulation prématurée de la dose limite d'exposition pour toute une vie.

Femmes et jeunes

Aucun travailleur de moins de 16 ans ne doit être affecté à des travaux comportant la mise en œuvre de rayonnements ionisants (article 7, paragraphe 2, de la convention).

En ce qui concerne la protection des femmes, seule la recommandation dispose dans son paragraphe 16 que toutes les précautions devraient être prises pour veiller à ce que les femmes en âge de concevoir ne soient pas exposées à des risques de forte irradiation, en raison des problèmes médicaux particuliers posés par leur emploi²⁴.

Situations d'urgence

Pour toute situation d'urgence²⁵, l'article 13 de la convention prescrit que certaines mesures doivent être déterminées à l'avance, à savoir:

- l'examen médical des travailleurs exposés;
- l'avis de l'autorité compétente sur la base des directives édictées par celle-ci;
- l'analyse des conditions de travail par des personnes compétentes en matière de protection contre les radiations;
- des dispositions correctives nécessaires prises par l'employeur sur la base de constatations techniques et d'avis médicaux.

Méthodes de protection

Les paragraphes 7 à 16 de la recommandation précisent la manière dont la protection devrait s'effectuer. Selon le paragraphe 7, la préférence devrait être donnée aux méthodes de protection collective, qu'elles portent sur des dispositions d'ordre matériel ou sur l'organisation du travail, dans les cas où elles assurent une protection efficace. Celles-ci devraient être complétées par un équipement de protection individuelle et, selon les besoins, par d'autres moyens de protection appropriés. Tous les dispositifs et appareils de protection — qui devraient être contrôlés régulièrement afin de pouvoir vérifier si leur état, leur emplacement et leur fonctionnement sont satisfaisants et s'ils garantissent la

²⁴ Sur la base des conclusions de la réunion du Comité d'experts de la surveillance médicale dans l'emploi des radiations ionisantes convoquée en 1959 par l'OMS, et celles de la CIPR, on estime, d'une façon générale, qu'il n'y a aucune raison médicale pour établir une distinction entre les sexes pour le travail des radiations, du moins tant que les radiations restent inférieures aux doses maximales admissibles. Cette remarque vaut aussi pour les femmes enceintes; néanmoins, il faut tenir compte du fait que l'exposition d'une femme enceinte à des rayonnements pénétrants peut provoquer l'irradiation du fœtus, c'est-à-dire l'irradiation de l'organisme entier, les substances radioactives traversant le placenta pour atteindre les tissus fœtaux. Etant donné la vulnérabilité du fœtus, surtout au début de son développement, période pendant laquelle il se peut que la femme ignore qu'elle est enceinte, le seul moyen efficace d'empêcher qu'une femme ne soit irradiée au début de sa grossesse est d'exclure les risques de forte irradiation. Voir BIT: *La protection des travailleurs contre les radiations ionisantes*, CIT, 44^e session, Genève, 1960, rapport IV(2), pp. 29 et 30. Par ailleurs, la CIPR conclut dans ses recommandations actuelles, auxquelles la commission d'experts fait référence dans son observation formulée à propos de la convention en 1992, que les méthodes de protection au travail pour les femmes susceptibles d'être enceintes devraient garantir au fœtus un niveau de protection comparable à celui prévu pour la population. Voir BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, CIT, 79^e session, Genève, 1992, rapport III (partie 4A), p. 428.

²⁵ Situations résultant, en particulier, d'accidents.

protection requise — devraient être conçus ou modifiés de manière à remplir les fonctions auxquelles ils sont destinés. Dès qu'une défectuosité des dispositifs susmentionnés est constatée, il devrait y être remédié immédiatement et, en cas de besoin, l'installation devrait être mise immédiatement hors service jusqu'à ce qu'il ait été remédié à la défectuosité (paragraphe 8).

Convention (n° 136) et recommandation (n° 144) sur le benzène, 1971

Le benzène est certainement l'un des produits industriels les plus dangereux. En raison de sa volatilité, il peut pénétrer dans l'organisme par la voie pulmonaire, alors que, par sa liposolubilité, il manifeste une certaine aptitude à traverser la barrière cutanée. Mais le danger le plus grave que comporte l'exposition au benzène réside dans ses effets de toxicité à long terme, ou toxicité chronique, pouvant résulter de l'absorption répétée de petites doses de benzène. La question de la protection des travailleurs contre les risques dus au benzène et aux substances qui en contiennent, notamment les solvants benzéniques, avait été soulevée à plusieurs reprises avant l'adoption de la convention et de la recommandation, soit pendant les sessions de diverses commissions, en particulier la Commission des industries chimiques, soit lors de réunions techniques tripartites de l'OIT. Elle avait également fait l'objet de résolutions de certaines fédérations de syndicats. En même temps, l'emploi du benzène dans l'industrie chimique ne cessait de s'accroître, si bien que la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition au benzène restait un problème délicat d'hygiène du travail, ce qui a retenu l'attention de l'OIT. En 1967 s'est tenue à Genève une réunion d'experts convoquée par le Conseil d'administration en vue d'examiner la question de la protection des travailleurs exposés au benzène et aux solvants benzéniques. Les experts ont conclu que, étant donné les risques que comporte l'exposition au benzène et aux produits qui en renferment, la solution idéale est de cesser d'utiliser du benzène et ces produits lorsqu'il existe des produits moins toxiques. Lorsque c'est impossible, seuls les produits dont la teneur en benzène ne dépasse pas 1 pour cent devraient être admis. Le Conseil d'administration, à sa 174^e session en 1969, décidait d'inscrire la question de la protection des travailleurs contre les risques dus au benzène à l'ordre du jour de la 56^e session de la Conférence internationale du Travail (1971) et d'appliquer à cette question la procédure de simple discussion²⁶.

Objectif

L'objectif de la convention est la prévention²⁷ des risques pour la santé des travailleurs d'une intoxication due au benzène²⁸.

²⁶ Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(1), pp. 3, 4 et 5.

²⁷ Prévention: ensemble de mesures qui a pour objet de rechercher précocement les risques dont la conjonction peut amener un accident, un incident ou un dégât matériel. Protection collective: équipement fixe ou mobile, sur une installation ou une machine qui empêche le travailleur d'accéder à des parties dangereuses ou qui limite la propagation d'une nuisance. Protection individuelle: équipement porté par le travailleur pour se protéger personnellement. Une protection individuelle ne supprime pas les risques. Voir H. Lefebvre (éd.): *Dictionnaire de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail*, Grenoble, 1983.

²⁸ Le benzène est largement utilisé comme matière première dans l'industrie pour un certain nombre de synthèses chimiques et dans un grand nombre d'opérations industrielles en raison de ses propriétés dissolvantes. Le benzène dégage une vapeur à la fois inflammable et extrêmement toxique. Le danger le plus grave que comporte l'exposition au benzène réside dans ses effets,

Champ d'application

La convention s'applique à toutes les activités entraînant l'exposition des travailleurs au benzène et aux produits dont le taux en benzène dépasse 1 pour cent en volume, dénommés «produits renfermant du benzène» (article 1).

Mesures de protection

D'une manière générale, on peut dire que les mesures prises pour assurer une protection efficace des travailleurs exposés au benzène ou à des produits renfermant du benzène relèvent de la prévention technique, d'une part, et de la prévention médicale, d'autre part ²⁹.

Prévention technique

Restriction à l'utilisation du benzène

L'article 2, paragraphe 1, de la convention dispose que, toutes les fois que des produits de remplacement inoffensifs ou moins nocifs sont disponibles, ils doivent être substitués au benzène, sous réserve de certaines exceptions énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la convention. Il s'agit de la production ou de l'emploi du benzène dans les travaux de synthèse chimique, de l'emploi du benzène dans les carburants ainsi que de l'emploi du benzène dans les travaux de recherche dans les laboratoires (article 2, paragraphe 2). En ce qui concerne le remplacement du benzène, le paragraphe 26 de la recommandation suggère que l'autorité compétente devrait encourager la recherche de produits de remplacement du benzène, inoffensifs ou moins nocifs. Cependant, la législation nationale doit interdire l'utilisation du benzène et de produits qui en renferment dans certains travaux (article 4, paragraphe 1). A ce propos, le paragraphe 2 de l'article précise que cette interdiction doit au moins viser son utilisation comme solvant ou diluant, sauf pour les opérations s'effectuant en appareil clos ou par d'autres procédés présentant les mêmes conditions de sécurité.

Dérogations possibles

Certaines dérogations temporaires à l'obligation de substituer aux produits benzéniques des produits de remplacement inoffensifs sont possibles, dans les limites et délais à fixer par l'autorité compétente, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs concernées, s'il en existe (article 3, paragraphe 1). De la même manière, l'autorité compétente peut accorder des dérogations temporaires au taux de concentration du benzène dans les produits dont le taux de benzène dépasse 1 pour cent en volume, taux fixé au paragraphe 1 *b*) de l'article 1 de la convention.

Autres mesures techniques et d'hygiène du travail

La prévention technique et les mesures d'hygiène prévues par la convention se basent sur trois aspects fondamentaux, à savoir l'utilisation d'appareils clos, lorsque cela est possible, l'installation de systèmes de ventilation efficaces et la fourniture de moyens de protection personnelle aux travailleurs. A cette fin, la convention prévoit ce qui suit:

beaucoup plus spécifiques, de toxicité à long terme, ou toxicité chronique, pouvant résulter de l'absorption répétée de petites doses de benzène. Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(1), p. 3; voir également BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, vol. I, Genève, 1974, pp. 207-208.

²⁹ Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(1), p. 7.

Les travaux comportant l'utilisation de benzène doivent être effectués, dans la mesure du possible, en appareil clos (article 7, paragraphe 1). Lorsque ce procédé est impossible, l'évacuation des vapeurs de benzène doit être assurée dans toute la mesure nécessaire pour protéger la santé des travailleurs (article 7, paragraphe 2). En même temps, dans les locaux où sont fabriqués, manipulés ou utilisés du benzène ou des produits qui en renferment, les mesures nécessaires doivent être prises pour prévenir le dégagement des vapeurs de benzène dans l'atmosphère des lieux de travail (article 6, paragraphe 1). De plus, lorsque les travailleurs sont exposés au benzène ou à des produits en renfermant, l'employeur a l'obligation de veiller à ce que la concentration de benzène dans l'atmosphère des lieux de travail ne dépasse pas un maximum à fixer par l'autorité compétente, à un niveau n'excédant pas la valeur plafond de 25 parties par million, soit 80 mg/m³ (article 6, paragraphe 2)³⁰. A cet égard, la recommandation ajoute que cette concentration devrait être abaissée aussi rapidement que possible s'il est médicalement constaté que cette réduction est désirable (paragraphe 7 3)). Pour garantir l'établissement de valeurs homogènes, l'autorité compétente doit établir des directives sur la manière de procéder pour déterminer la concentration de benzène dans l'atmosphère (article 6, paragraphe 3).

Les travailleurs exposés, pour des raisons particulières, à des concentrations de benzène dans l'atmosphère de travail dépassant la valeur plafond de 80 mg/m³ doivent être munis de moyens de protection individuelle adéquats contre les risques d'inhalation de vapeurs de benzène. Dans ce cas, la durée de leur exposition doit être limitée autant que possible (article 8, paragraphe 2). Dans le cas d'un contact possible avec du benzène liquide ou des produits en renfermant, des moyens individuels adéquats de protection contre les risques d'absorption percutanée doivent être mis à la disposition des travailleurs (article 8, paragraphe 1). En outre, le paragraphe 10 de la recommandation suggère que chaque travailleur exposé au benzène ou aux produits benzéniques porte des vêtements de travail appropriés. Elle ajoute que les moyens de protection visés ainsi que les vêtements de travail devraient être fournis, nettoyés et entretenus régulièrement par l'employeur. En revanche, les travailleurs intéressés devraient être tenus d'utiliser les moyens de protection individuelle et les vêtements de travail, et d'en prendre soin (paragraphe 14).

Etiquetage

Le mot «Benzène» et les symboles de danger nécessaires doivent être clairement visibles sur les récipients contenant du benzène (article 12)³¹. Pour prévenir toute confusion, le paragraphe 21 3) de la recommandation précise que ces symboles de danger doivent être internationalement reconnus. Son paragraphe 22 ajoute que les récipients contenant du benzène ou des produits benzéniques doivent être fabriqués avec un matériel approprié et suffisamment solide.

Education des travailleurs

Les travailleurs exposés au benzène, quelle que soit sa forme, doivent recevoir des instructions liées aux dangers inhérents à son utilisation, à savoir les mesures de prévention à prendre en vue de préserver la santé et d'éviter les accidents, ainsi que les mesures à

³⁰ A leur réunion de 1967, convoquée par le Conseil d'administration, les experts ont également examiné la question de la surveillance des milieux de travail. Ils ont recommandé que la teneur de benzène dans l'air ambiant ne dépasse pas la valeur plafond de 80 mg/m³ (25ppm). Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(1), p. 5.

³¹ L'étiquetage est étroitement lié à la nécessité d'assurer une circulation efficace des informations à tous les niveaux, de celui de l'usine jusqu'au niveau international. L'OIT, le Conseil de l'Europe et les Nations Unies ont adopté un système de symboles internationaux. Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 37.

prendre au cas où des symptômes d'intoxication apparaîtraient (article 13). A cet égard, le paragraphe 24 de la recommandation suggère d'afficher des avis contenant ces informations à des endroits appropriés dans les locaux où est utilisé le benzène. En outre, dans le cadre des examens médicaux, la recommandation propose de donner des instructions écrites aux travailleurs intéressés sur les mesures de protection à prendre contre les risques liés au benzène (paragraphe 16).

Prévention médicale

Normes générales

Une surveillance médicale est obligatoire pour tous les travailleurs affectés à des tâches les exposant au benzène ou à des produits benzéniques. Ces examens approfondis doivent avoir lieu avant et après l'embauche, et être complétés par des tests hématologiques et biologiques dont la périodicité sera déterminée par la législation nationale (article 9, paragraphe 1)³². Cependant, pour ce qui est de la périodicité des examens médicaux, le paragraphe 15 *b*) de la recommandation précise que l'intervalle entre deux examens médicaux ne devrait pas dépasser un an. En ce qui concerne les modalités des examens médicaux, il incombe à l'autorité compétente d'agréer à cette fin un médecin qualifié, avec l'aide, le cas échéant, de laboratoires compétents (article 10, paragraphe 1)³³. En outre, les examens médicaux auxquels sont soumis les travailleurs doivent être attestés de façon appropriée (article 10, paragraphe 1 *b*)) et ne doivent entraîner aucune dépense pour le travailleur (article 10, paragraphe 2). De plus, le paragraphe 18 de la recommandation préconise d'effectuer lesdits examens pendant les heures de travail.

Dérogations possibles

Des dérogations à l'obligation de soumettre à un examen médical les travailleurs exposés au benzène peuvent être accordées par l'autorité compétente pour des catégories déterminées de travailleurs. A cette fin, la consultation préalable des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées est indispensable (article 9, paragraphe 2).

Travail des femmes et des adolescents

La convention interdit d'occuper les femmes en état de grossesse et les mères pendant l'allaitement à des travaux comportant l'exposition au benzène ou aux produits renfermant du benzène (article 11, paragraphe 1). Cette interdiction vise aussi les jeunes gens de moins de 18 ans, mais elle peut ne pas s'appliquer à ceux qui reçoivent une éducation ou

³² Selon les experts, ces examens sont, d'une part, indispensables pour dépister à temps les cas d'intoxication et prévenir leur aggravation et, d'autre part, un des principaux moyens pour vérifier l'efficacité des mesures de protection prises. Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(2), p. 70.

³³ L'autorité compétente peut agréer, outre des médecins à titre individuel, des catégories de médecins dont les compétences ou attributions les habilitent, selon elle, à effectuer les examens en question. Voir BIT: *Protection contre les risques dus au benzène*, CIT, 56^e session, Genève, 1971, rapport VI(2), p. 72.

une formation et qui sont sous contrôle technique et médical adéquat (article 11, paragraphe 2) ³⁴.

Mesures d'application

Chaque Etat Membre qui ratifie la convention est tenu de prendre, par voie de législation ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales, les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions de la convention (article 14 *a*). Les personnes responsables de l'application des dispositions de la convention doivent être désignées (article 14 *b*). L'Etat Membre doit s'engager à charger les services d'inspection appropriés de surveiller l'application des dispositions de la convention (article 14 *c*). En outre, la recommandation prévoit à son paragraphe 27 que l'autorité compétente devrait établir un système de statistiques permettant de rassembler et de publier les données concernant les cas d'intoxication dus au benzène médicalement constatés.

Convention (n° 139) et recommandation (n° 147) sur le cancer professionnel, 1974

La prévention du cancer professionnel est une question dont l'OIT se préoccupe beaucoup, comme le montre en particulier l'adoption par la Conférence internationale du Travail, à sa 51^e session en 1967, d'une résolution à ce sujet. Cette question est devenue prioritaire lorsque le Conseil d'administration du BIT a décidé de convoquer une réunion d'experts en vue de soumettre à la Conférence internationale du Travail des propositions de normes internationales. Après avoir examiné, à ses sessions de 1973 et 1974, les principes de la prévention technique et médicale en ce qui concerne les risques d'exposition aux agents cancérigènes, la Conférence a finalement adopté deux instruments, une convention et une recommandation, sur le cancer professionnel ³⁵.

Objectif

La convention a pour objectif d'établir des modalités-cadres pour créer un programme de prévention des risques de cancer professionnel causés par l'exposition, généralement prolongée, à des agents chimiques ou physiques de diverses sortes présents sur les lieux de travail.

Détermination des substances ou agents cancérigènes aux fins d'une réglementation

La convention oblige l'Etat à déterminer périodiquement, d'une part, les substances ou agents cancérigènes auxquels l'exposition professionnelle est interdite ou réglementée, c'est-à-dire soumise à autorisation ou à contrôle et, d'autre part, les substances ou agents cancérigènes auxquels s'appliquent d'autres dispositions de la convention (article 1, paragraphe 1) ³⁶. A cette fin, le paragraphe 3 de l'article 1 précise que la désignation de ces

³⁴ L'exposition de jeunes de moins de 18 ans est particulièrement dangereuse. Les hématologistes indiquent que, dans le cas de jeunes, la moelle osseuse résiste moins aux toxiques. Voir BIT: *L'encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. I, p. 209.

³⁵ Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), pp. 1 et 2; CIT, 59^e session, Genève, 1974, rapport V(1), pp. 35, 36 et 37.

³⁶ Dans une situation dynamique, caractérisée par une amélioration des conditions de travail et par de nouvelles méthodes d'investigation, une liste des substances ou agents cancérigènes ne peut

substances doit être faite à la lumière des connaissances scientifiques les plus récentes, des recueils de directives pratiques et des guides publiés par le Bureau international du Travail, ou des informations émanant d'autres organismes compétents³⁷. De plus, des critères devraient être établis pour déterminer le pouvoir cancérigène d'une substance ou d'un agent (paragraphe 16 2) de la recommandation). Le paragraphe 9 1) de la recommandation ajoute que les avis nécessaires, notamment quant à l'existence de produits ou méthodes de remplacement, devraient être obtenus.

Déroptions

La convention reconnaît la possibilité de déroger à l'interdiction générale d'une exposition professionnelle aux substances cancérigènes. Cependant, cette dérogation ne peut être accordée que par un acte d'autorisation individuel spécifiant les conditions à remplir (article 1, paragraphe 2). En ce qui concerne l'acte d'autorisation, la recommandation indique dans son paragraphe 8 qu'il devrait préciser les mesures techniques, d'hygiène et de protection individuelle à appliquer, la surveillance requise et les examens ou investigations à effectuer, les données à enregistrer ainsi que les qualifications professionnelles requises des personnes chargées de surveiller l'exposition aux substances cancérigènes.

Réduction des risques

La lutte contre les risques professionnels et la prévention de leurs effets reposent sur une double action: la prévention technique et la surveillance médicale. En ce qui concerne le cancer professionnel, il ne fait pas de doute qu'il convient d'insister sur les mesures d'ordre technique dont le rôle est fondamental³⁸.

Prévention technique

La prévention technique se fonde en premier lieu sur le remplacement, chaque fois que cela est possible, des substances et agents cancérigènes auxquels les travailleurs peuvent être exposés dans leurs activités, par des substances ou agents non cancérigènes ou moins nocifs (article 2, paragraphe 1), et sur la réduction au minimum compatible avec la sécurité du nombre des personnes exposées, de la durée et du niveau de l'exposition (article 2, paragraphe 2). A cet égard, la recommandation prévoit que l'autorité compétente devrait prendre des mesures contre les risques d'exposition aux substances et agents cancérigènes des travailleurs concernés (paragraphe 3 1)). En outre, son paragraphe 4 1) recommande que l'employeur s'efforce de recourir à des procédés de travail qui ne donnent pas lieu à la formation ni surtout à l'émission, sur le lieu de travail, de substances

jamais être complète. Voir *Rapport de la Réunion d'experts sur la lutte contre le cancer professionnel*, Genève, 1972, dans BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 28. Par ailleurs, la détermination des substances ou agents cancérigènes joue un rôle important dans le cadre de la reconnaissance et de l'indemnisation des maladies. Dans les pays qui ont adopté un système de liste, le cancer professionnel n'est indemnisé que dans le cas de certaines expositions. Voir le tableau I de la convention (n^o 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], instrument qui a été ratifié par de nombreux pays. Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 7.

³⁷ Voir BIT: *La prévention du cancer professionnel*, série Sécurité, hygiène et médecine du travail, n^o 39, deuxième édition (révisée), Genève, 1989.

³⁸ Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 19.

ou d'agents cancérigènes en tant que produit principal, produit intermédiaire, sous-produit, déchet ou autre. Ensuite, lorsque l'élimination complète d'une substance ou d'un agent cancérigène n'est pas possible, les employeurs devraient, en consultation avec les travailleurs et leurs organisations, et compte tenu des avis émanant de sources autorisées, notamment des services de médecine du travail, mettre en œuvre tous les moyens appropriés en vue de réduire au minimum le nombre des personnes exposées, la durée et les niveaux d'exposition (paragraphe 4 2) de la recommandation).

Protection individuelle

Le paragraphe 5 de la recommandation indique que les travailleurs et toutes autres personnes prenant part à des activités professionnelles impliquant un risque d'exposition à des substances ou agents cancérigènes devraient se conformer aux consignes de sécurité prescrites et faire un usage correct de tout l'équipement fourni pour leur protection ou pour la protection des tiers³⁹.

Education et information des travailleurs

Toutes les informations disponibles doivent être fournies aux travailleurs qui sont exposés à des substances ou agents cancérigènes, qui l'ont été ou qui risquent de l'être, sur les risques qu'ils encourent ainsi que sur les mesures requises (article 4)⁴⁰. Le paragraphe 20 de la recommandation n° 147 précise la manière dont les informations sur les risques résultant de l'exposition à ces substances devraient être diffusées par l'employeur, avant l'affectation et, par la suite, régulièrement, ainsi que lors de l'introduction d'une nouvelle substance ou d'un nouvel agent cancérigène. La recommandation indique aussi les mesures requises. A cette fin, les employeurs eux-mêmes sont tenus de se renseigner soigneusement, notamment auprès de l'autorité compétente, des risques de cancer que présenteraient les substances ou les agents mis en œuvre ou sur le point d'être utilisés dans leurs entreprises (paragraphe 18 de la recommandation)⁴¹. Ensuite, dans tous les cas où sont utilisés des substances ou agents cancérigènes, le risque qui en découle doit être signalé, de façon appropriée, sur le lieu de travail à tous les travailleurs susceptibles d'y être exposés (paragraphe 19 de la recommandation). Aussi les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient-elles prendre des mesures concrètes pour mettre en application des programmes d'information et d'éducation sur les risques de cancer professionnel et encourager leurs membres à participer à de tels programmes (paragraphe 21). Au-delà de la diffusion des informations, l'autorité compétente devrait promouvoir des études épidémiologiques et autres et rassembler et diffuser des informations concernant les risques de cancer professionnel (paragraphe 16 1) de la recommandation).

Surveillance médicale

Même si, dans le cas du cancer professionnel, la surveillance médicale ne peut pas toujours prévenir l'apparition de la maladie, elle joue un rôle fondamental pour la

³⁹ Voir également, à cet égard, BIT, *Recueil de directives pratiques sur la sécurité dans l'utilisation de l'amianté*, Genève, 1984, paragr. 6, qui donne des indications concernant la protection individuelle des travailleurs.

⁴⁰ La connaissance objective des risques et l'éducation et la formation à des méthodes de travail sûres sont les aspects essentiels de la prévention. Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 21.

⁴¹ Dans cet ordre d'idée, le paragraphe 17 de la recommandation dispose que l'autorité compétente devrait élaborer, pour les employeurs et les travailleurs, des manuels d'éducation adéquats concernant les substances et agents susceptibles de provoquer le cancer professionnel.

protection de la santé des travailleurs. Elle permet, notamment, avant l'affectation à un travail impliquant l'exposition à des substances cancérogènes, d'éviter d'exposer à ce risque des personnes qui y seraient prédisposées en raison de certaines insuffisances physiologiques, de contrôler l'efficacité des mesures de prévention techniques collectives et d'assurer le dépistage précoce des cas de cancer ⁴².

Examen médical des travailleurs

Tous les travailleurs, quel que soit leur âge, doivent bénéficier, pendant et après leur emploi, d'examens médicaux ou biologiques ou d'autres tests ou investigations nécessaires permettant d'évaluer leur exposition et de surveiller leur état de santé en vue des risques professionnels (article 5) ⁴³. Contrairement à l'article 5 de la convention, la recommandation, aux paragraphes 11 et 12, distingue nettement, d'un côté, le contrôle médical avant et pendant l'affectation d'un travailleur à une tâche impliquant l'exposition à des substances ou agents cancérogènes, et, de l'autre, les dispositions à prendre après la cessation de cette affectation. Dans le premier cas, il est prévu que le travailleur devrait être soumis à certains examens, alors que, dans le deuxième cas, il est demandé à l'autorité compétente de faire en sorte que des dispositions soient prises pour que les travailleurs continuent à bénéficier d'examens médicaux ⁴⁴.

Etablissement d'un système d'enregistrement

Une autre mesure de protection contre les risques inhérents aux substances ou agents cancérogènes consiste à obliger le pays Membre à instituer un système approprié d'enregistrement des données relatives à l'exposition et aux travailleurs exposés (article 3) ⁴⁵.

⁴² Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 20.

⁴³ La nécessité d'examiner également les travailleurs après la cessation de leur emploi tient au fait que l'origine professionnelle du cancer est souvent difficile à démontrer, car il ne se distingue pas, du point de vue clinique et pathologique, des autres cancers. Son développement est généralement très lent; la période de latence peut durer dix à trente ans ou plus. Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(1), p. 3.

⁴⁴ Il y a lieu de rappeler que les difficultés d'ordre pratique de la mise en œuvre d'une surveillance médicale, après la cessation de l'affectation à un travail impliquant l'exposition aux risques en question, ont été relevées à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de 1974. A l'occasion de la discussion à la Conférence en 1974, il a notamment été souligné que «le fond du problème était d'assurer aux travailleurs la possibilité de bénéficier de ces examens», mais qu'il «semblait difficile de les y obliger, ainsi que d'obliger les employeurs à assumer des responsabilités, surtout dans les cas où toute relation de travail a cessé». Voir BIT: *Lutte contre le cancer professionnel et mesures de prévention*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, rapport VII(2), pp. 56 à 58, et BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 59^e session, Genève, 1974, p. 360, paragr. 29. En réponse à une question soulevée par le gouvernement australien dans une communication adressée au BIT, le Bureau, en faisant référence aux discussions ayant eu lieu au sein de la Conférence, a indiqué qu'il est permis de conclure que la convention n° 139 n'exige pas d'imposer des examens médicaux obligatoires aux travailleurs après la cessation d'une affectation impliquant l'exposition aux risques en question, mais qu'il suffit de prendre des mesures afin qu'ils puissent bénéficier d'un contrôle médical approprié.

⁴⁵ Il s'agit de l'enregistrement des données relatives à l'exposition et aux examens de santé afin de pouvoir évaluer, dans le temps, l'efficacité des mesures de prévention mises en œuvre et d'identifier les dangers qui subsistent ou les nouveaux dangers. Voir BIT: *Prévention et contrôle des risques*

La convention donne aux Etats Membres une certaine latitude quant aux mesures à prendre pour assurer son application. Aux termes de son article 6, paragraphe *a*), l'application doit être assurée non seulement par voie de législation, mais également par toute méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales. Les mesures d'application ainsi choisies sont à prendre en consultation avec les organisations nationales et les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés. En outre, il incombe à l'Etat Membre de désigner des personnes ou organismes tenus de respecter les dispositions de la convention, conformément à la pratique nationale (article 6 *b*)), ainsi que les services d'inspection du travail chargés de veiller à l'application des dispositions de la convention (article 6 *c*)).

Convention (n° 162) et recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986

Les effets nocifs de l'exposition aux poussières d'amiante sont devenus au cours des vingt dernières années extrêmement préoccupants, non seulement pour les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autorités responsables en matière de santé et de travail, mais aussi pour l'opinion publique. Du fait de la gravité des maladies liées à l'amiante, une réunion d'experts a été convoquée par le Conseil d'administration en 1973 pour envisager des mesures de prévention et de contrôle et définir l'action future de l'OIT dans ce domaine. Le rapport des experts a mentionné, entre autres, la nécessité d'adopter un ou plusieurs instruments internationaux sur la sécurité dans l'utilisation de l'amiante. A la même époque, l'OIT a élaboré des instruments internationaux de caractère plus général sur l'hygiène et la santé au travail, ce qui a débouché sur l'adoption des instruments suivants: la convention (n° 139), complétée par la recommandation (n° 147) sur le cancer professionnel, 1974, la convention (n° 148) et la recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, et la convention (n° 155) et la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Tous ces instruments contiennent des dispositions générales sur la sécurité dans l'utilisation de l'amiante. Une seconde réunion d'experts sur la sécurité dans l'utilisation de l'amiante, convoquée en 1981, a fait le point des informations disponibles sur ce sujet et souligné l'urgente nécessité d'adopter un ou plusieurs instruments internationaux concernant la prévention et le contrôle des risques de l'exposition professionnelle à l'amiante ⁴⁶.

Objectif

La convention et la recommandation visent à prévenir le risque d'exposition à l'amiante lors du travail, à prévenir les effets nocifs de l'exposition à l'amiante sur la santé des travailleurs et à indiquer des méthodes et des techniques raisonnables et pratiquement réalisables pour réduire au minimum l'exposition professionnelle à l'amiante.

Pour y parvenir, les mesures prévues par la convention sont basées essentiellement sur trois critères, à savoir la prévention et le contrôle des risques pour la santé dus à l'exposition professionnelle à l'amiante, et la protection des travailleurs contre ces risques (article 3, paragraphe 1, de la convention).

professionnels causés par les substances et agents cancérigènes, CIT, 59^e session, Genève, 1974, rapport V(1), pp. 35 et 36.

⁴⁶ Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 72^e session, Genève, 1986, rapport IV(1), pp. 3 et 4.

Champ d'application et définitions

La convention s'applique à toutes les activités entraînant l'exposition à l'amiante des travailleurs (article 1, paragraphe 1). En outre, le paragraphe 2 de la recommandation énumère des activités entraînant en particulier un risque d'exposition professionnelle à l'amiante. En vue d'une application adéquate de la convention, l'article 2 définit les termes «amiante», «poussière d'amiante», «poussière d'amiante en suspension dans l'air», «fibres respirables d'amiante» et «exposition à l'amiante»⁴⁷. Le terme «amiante» vise la forme fibreuse des silicates minéraux appartenant aux roches métamorphiques du groupe des serpentines, c'est-à-dire le chrysotile (amiante blanc), et du groupe des amphiboles, c'est-à-dire l'actinolite, l'amosite (amiante brun, cummingtonite-grunérite), l'anthophyllite, le crocidolite (amiante bleu), le trémolite, ou tout mélange contenant un ou plusieurs de ces minéraux; les termes «poussières d'amiante» visent les particules d'amiante en suspension dans l'air ou les particules d'amiante déposées susceptibles d'être mises en suspension dans l'air des lieux de travail; les termes «poussières d'amiante en suspension dans l'air» visent, aux fins de mesure, les particules de poussières mesurées par une évaluation gravimétrique ou une autre méthode équivalente; les termes «fibres respirables d'amiante» visent des fibres d'amiante dont le diamètre est inférieur à 3 µm et le rapport longueur-diamètre supérieur à 3:1. Seules les fibres d'une longueur supérieure à 5 µm sont prises en compte aux fins de mesures; les termes «exposition à l'amiante» visent le fait d'être exposé au travail aux fibres respirables d'amiante ou aux poussières d'amiante en suspension dans l'air, que celles-ci proviennent de l'amiante ou de minéraux, matières ou produits contenant de l'amiante. Par ailleurs, le paragraphe 24 de la recommandation n° 172 propose que le personnel de nettoyage soit également couvert par son champ d'application.

Méthode d'application

La convention indique que la législation nationale⁴⁸ doit prescrire les mesures de prévention et de contrôle des risques pour la santé dus à l'exposition à l'amiante, ainsi que les mesures de protection des travailleurs contre ces risques (article 3, paragraphe 1). En vue de l'élaboration de cette législation, le paragraphe 4 de la recommandation préconise de prendre en considération les articles 1 et 2 de la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974⁴⁹. La législation nationale en la matière doit être revue périodiquement à la lumière des progrès techniques et du développement des connaissances scientifiques (article 3, paragraphe 2). A ce propos, la recommandation précise dans son paragraphe 5 que les informations contenues notamment dans le *Recueil de directives pratiques sur la sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, publié par le Bureau international du Travail, ainsi que les informations émanant d'autres organismes compétents sur l'amiante et ses matériaux de remplacement, devraient être prises en compte pour réviser la législation nationale en vigueur. Quant aux mesures à prendre pour

⁴⁷ Le terme «amiante» ne désigne pas une substance chimique unique, mais un groupe de minéraux apparentés par leurs propriétés physiques. Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 71^e session, Genève, 1985, rapport VI(1), p. 29; BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. I, p. 101.

⁴⁸ Contrairement à la plupart des conventions qui prévoient que les mesures en vue de leur application au niveau national peuvent être déterminées suivant la pratique et les conditions nationales.

⁴⁹ Ces articles établissent les principes suivants: l'établissement périodique d'une liste des substances cancérigènes auxquelles l'exposition professionnelle est interdite ou soumise à autorisation ou à contrôle, et le remplacement de ces substances par des substances non cancérigènes ou moins nocives.

donner effet aux dispositions de la convention, l'autorité compétente doit consulter les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées (article 4). En ce qui concerne plus spécifiquement les mesures appropriées à prendre pour prévenir et contrôler l'exposition à l'amiante, le paragraphe 7 de la recommandation ajoute que l'employeur devrait recourir, en consultation et en collaboration avec les travailleurs intéressés ou leurs représentants, aux avis des organisations compétentes qui font autorité, notamment les services de santé au travail⁵⁰. Pour ce qui est de la consultation et de la coopération entre l'employeur et les travailleurs, conformément à la législation et à la pratique nationales, le paragraphe 7 2) de la recommandation suggère de consulter soit les délégués des travailleurs à la sécurité, soit les comités de sécurité et d'hygiène des travailleurs, les comités paritaires de sécurité et d'hygiène du travail ou d'autres représentants des travailleurs.

Dérogations

L'article 3, paragraphe 3, de la convention prévoit que l'autorité compétente peut accorder des dérogations temporaires aux mesures qui doivent être prises en vertu de son paragraphe 1. Il s'agit de mesures pour prévenir et contrôler les risques pour la santé dus à l'exposition professionnelle à l'amiante et pour protéger les travailleurs contre ces risques. L'autorisation d'une telle dérogation a un caractère strictement temporaire et, en conséquence, elle ne doit être accordée que dans des conditions et des délais à fixer après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs. En outre, l'autorité compétente doit s'assurer que les précautions nécessaires sont prises pour protéger la santé des travailleurs (articles 3 et 4)⁵¹.

Responsabilité de l'employeur en vue de l'application

En premier lieu, l'employeur est tenu pour responsable de l'application des mesures prescrites par la législation nationale (article 6, paragraphe 1). Lorsque deux ou plusieurs employeurs se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, ils doivent collaborer en vue d'appliquer les mesures prescrites, sans préjudice de la responsabilité de chacun d'eux à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs qu'il emploie (article 6, paragraphe 2). De plus, chaque employeur doit établir et mettre en œuvre sous sa responsabilité des mesures pratiques pour la prévention et le contrôle de l'exposition à l'amiante des travailleurs qu'il emploie et pour leur protection contre les risques dus à l'amiante (article 16). En outre, les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants sont tenus de collaborer aussi étroitement que possible et à tous les niveaux de l'entreprise pour l'application des mesures prescrites conformément à la convention (article 8). Enfin, l'application de la législation adoptée sur les mesures de prévention, de contrôle et de protection des travailleurs contre les risques liés à l'amiante doit être assurée par un système d'inspection suffisant, y compris par l'application de sanctions appropriées (article 5).

⁵⁰ Pour de plus amples informations sur les services de santé, voir la convention n° 161.

⁵¹ L'objectif visé par les dérogations temporaires, tel qu'il ressort des travaux préparatoires, est manifestement de laisser aux entreprises un certain temps pour introduire progressivement les mesures de prévention, de contrôle et de protection prescrites par la législation nationale, en application de l'article 3 1) de la convention. Lorsqu'une entreprise n'est pas en mesure de se mettre en conformité avec les prescriptions requises au bout d'un certain laps de temps, elle ne peut cependant pas être exemptée de manière permanente de ses obligations. Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 71^e session, Genève, 1985, rapport VI(2), pp. 16 et 17.

Droits et responsabilités du travailleur

Le paragraphe 9 de la recommandation établit un autre principe général selon lequel un travailleur qui s'est retiré d'une situation de travail dont il avait un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un péril grave pour sa vie ou sa santé devrait:

- avertir son supérieur hiérarchique immédiat;
- être protégé contre des mesures de représailles ou des mesures disciplinaires, conformément aux conditions et à la pratique nationales.

Dans ce cas, aucune mesure préjudiciable ne devrait être prise à l'encontre d'un travailleur pour avoir, de bonne foi, formulé une plainte sur ce qu'il considérait être une infraction aux dispositions réglementaires ou une carence grave dans les mesures prises par l'employeur dans les domaines de la sécurité, de la santé et du milieu de travail.

De plus, les personnes affectées à un travail qui fait appel à l'amiante ou à des produits qui contiennent de l'amiante sont tenues, dans les limites de leur responsabilité, de se conformer aux procédures de sécurité et d'hygiène prescrites, et notamment d'utiliser les équipements de protection adéquats (paragraphe 8 de la recommandation).

Mesures de prévention et de protection

Mesures techniques

Les mesures de prévention technique consistent essentiellement en des mesures pour prévenir la formation des poussières, pour empêcher leur dispersion au point de formation et pour réduire la concentration de poussière et/ou de fibres d'amiante au plus faible niveau réalisable⁵². A cet égard, l'article 9 de la convention prescrit, de manière générale, que l'exposition à l'amiante doit être prévenue ou contrôlée par des mesures de prévention technique et des méthodes de travail adéquates, notamment l'hygiène sur le lieu de travail, et par la prescription de règles et de procédures spéciales, y compris d'autorisations, pour l'utilisation de l'amiante ou pour certains procédés de travail. La législation nationale adoptée pour prévenir, contrôler et protéger les travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante doit, en conséquence, prescrire l'une ou plusieurs des mesures suivantes, lorsque cela est nécessaire pour protéger la santé des travailleurs et réalisable du point de vue technique:

- le remplacement de l'amiante ou de produits contenant de l'amiante par d'autres matériaux ou produits, ou l'utilisation de technologies alternatives, inoffensifs ou moins nocifs, toutes les fois où cela est techniquement possible⁵³ (article 10, paragraphe 1);
- l'interdiction totale ou partielle de l'amiante ou de certains types d'amiante ou de produits contenant de l'amiante pour certains procédés de travail (article 10, paragraphe 2). A ce propos, la recommandation suggère dans son paragraphe 12 2), que tous les matériaux potentiels de substitution devraient faire l'objet d'une évaluation minutieuse en raison de leurs effets nocifs éventuels sur la santé.

⁵² Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 71^e session, Genève, 1985, rapport VI(1), pp. 7 et 46.

⁵³ La formule «techniquement possible» ne permet pas de considérer le coût des mesures de remplacement par rapport au risque humain. Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 71^e session, Genève, 1985, rapport VI(1), p. 45.

Dans le même ordre d'idée, l'article 11, paragraphe 1, de la convention prévoit une interdiction de l'utilisation du crocidolite et de produits contenant cette fibre. Cependant, le paragraphe 2 donne la possibilité à l'autorité compétente de prévoir des dérogations à cette interdiction, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, lorsque le remplacement n'est ni raisonnable ni pratiquement réalisable⁵⁴, à condition que des mesures soient prises pour que la santé des travailleurs ne soit pas menacée⁵⁵. En outre, le flochage de l'amiante, quelle que soit sa forme, doit être interdit (article 12, paragraphe 1). Par contre, l'autorité compétente est habilitée, comme cela est le cas pour le crocidolite, à permettre son utilisation sous les mêmes conditions que celles décrites ci-dessus pour le crocidolite (article 12, paragraphe 2).

L'autorité compétente doit, par ailleurs, imposer des limites d'exposition des travailleurs à l'amiante, ou d'autres critères d'exposition pour l'évaluation du milieu de travail (article 15, paragraphe 1). Celles-ci doivent être établies, révisées et actualisées périodiquement à la lumière des progrès technologiques et de l'évolution des connaissances techniques et scientifiques (article 15, paragraphe 2). En ce qui concerne la méthode à utiliser pour établir les limites d'exposition, le paragraphe 22 1), de la recommandation suggère de les fixer par référence à la concentration, pondérée dans le temps, de poussières d'amiante en suspension dans l'air, communément rapportée à une journée de huit heures et une semaine de quarante heures, et par référence à une méthode reconnue de prélèvement et de mesure. Le paragraphe 23 indique que les installations, systèmes de ventilation, équipements et dispositifs de protection conçus pour la prévention technique contre les poussières d'amiante devraient être vérifiés régulièrement et entretenus en bon état de fonctionnement. Pour lutter contre l'accumulation de poussières d'amiante sur les surfaces, les lieux de travail devraient être nettoyés selon les méthodes garantissant la sécurité, aussi souvent que nécessaire (paragraphe 24). En outre, pour assurer que les limites d'exposition ou d'autres critères d'exposition sont respectés et que l'exposition est réduite à un niveau aussi bas que possible, l'employeur, de son côté, est tenu de prendre toutes les mesures appropriées dans tous les lieux de travail où les travailleurs sont exposés à l'amiante, pour y prévenir ou y contrôler la libération de poussières d'amiante dans l'air (article 15, paragraphe 3). Aux termes de l'article 20 1), l'employeur doit mesurer la concentration de poussières d'amiante en suspension dans l'air sur les lieux de travail et surveiller régulièrement l'exposition des travailleurs à l'amiante. De plus, l'employeur doit établir et mettre en œuvre sous sa responsabilité des mesures pratiques pour la prévention et le contrôle de l'exposition à l'amiante des travailleurs et pour leur protection contre les risques dus à l'amiante (article 16).

Protection individuelle

Lorsque les mesures collectives de prévention technique sont insuffisantes et ne parviennent pas à contenir l'exposition à l'amiante dans les limites d'exposition fixées, l'employeur doit fournir, entretenir et, si nécessaire, remplacer, sans frais pour les travailleurs, un équipement de protection respiratoire adéquat et des vêtements de protection spéciaux, dans les cas appropriés (article 15, paragraphe 4). L'équipement de protection respiratoire doit satisfaire aux normes établies par l'autorité compétente et n'être utilisé qu'en tant que mesure supplémentaire, temporaire, d'urgence ou exceptionnelle, et ne pas substituer au contrôle technique (article 15, paragraphe 4). A cet égard, le

⁵⁴ Cela est, par exemple, le cas lorsque le coût de remplacement serait excessif tandis que le risque humain serait faible. Voir BIT: *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, CIT, 71^e session, Genève, 1985, rapport VI(1), p. 45.

⁵⁵ Contrairement aux conditions dans lesquelles des dérogations sont possibles en application de l'article 3, paragraphe 3, de la convention, la dérogation à l'interdiction d'utilisation du crocidolite et de produits contenant cette fibre n'est pas soumise à une restriction dans le temps.

paragraphe 25 3), de la recommandation, ajoute que lorsque l'utilisation d'un équipement de protection respiratoire est exigée, des temps de repos suffisants passés dans des aires de repos appropriées devraient être prévus, compte tenu de la charge physique provoquée par cette utilisation. En outre, lorsque les vêtements personnels des travailleurs sont susceptibles d'être contaminés par des poussières d'amiante, l'employeur doit fournir des vêtements de travail appropriés qui ne doivent pas être portés en dehors des lieux de travail (article 18, paragraphe 1). L'article 18 3) précise que la législation nationale doit interdire d'emporter à domicile les vêtements de travail, les vêtements de protection spéciaux et l'équipement de protection individuelle. En outre, le paragraphe 26 2) de la recommandation indique que l'employeur devrait fournir aux travailleurs des informations suffisantes, dans une forme appropriée, sur les risques qui pourraient résulter, pour leurs familles ou d'autres personnes, du fait qu'ils emportent à domicile leurs vêtements contaminés par les poussières d'amiante⁵⁶. La manipulation et le nettoyage des vêtements de travail et des vêtements de protection spéciaux après usage doivent s'effectuer dans des conditions sujettes à contrôle, conformément aux exigences de l'autorité compétente et sous la responsabilité de l'employeur, afin de prévenir l'émission de poussières d'amiante (article 18, paragraphes 2 et 4). De plus, l'employeur doit mettre à la disposition des travailleurs exposés à l'amiante des installations de lavabos, bains ou douches sur les lieux de travail, selon ce qui est approprié (article 18, paragraphe 5).

Mesures administratives

La législation nationale doit obliger l'employeur à notifier, auprès de l'autorité compétente, certains types de travaux comportant une exposition à l'amiante, selon les modalités et dans la mesure fixées par celle-ci (article 13). En ce qui concerne la manière et la mesure dans lesquelles cette notification doit être effectuée, le paragraphe 13 de la recommandation énumère les renseignements qui devraient accompagner la notification du travail comportant l'utilisation d'amiante et qui devraient être prescrits par l'autorité compétente⁵⁷. En outre, les producteurs et fournisseurs d'amiante, de même que les fabricants et les fournisseurs de produits contenant de l'amiante, doivent être tenus pour responsables de l'étiquetage adéquat des récipients et, s'il y a lieu, des produits, selon les prescriptions imposées par l'autorité compétente, dans une langue et d'une manière aisément comprises par les travailleurs et les utilisateurs intéressés (article 14). L'étiquetage devrait être imprimé dans la ou les langues les plus répandues dans le pays intéressé (paragraphe 20 2) de la recommandation). A cet égard, la recommandation préconise l'élaboration et la fourniture d'une fiche technique par tous les acteurs susmentionnés indiquant la teneur en amiante, les risques pour la santé et les mesures de protection appropriées concernant le matériau (paragraphe 20 3)). En ce qui concerne la démolition des installations ou ouvrages contenant des matériaux isolants friables en amiante et l'élimination de l'amiante des bâtiments ou ouvrages où il est susceptible d'être mis en suspension dans l'air, elles doivent être entreprises uniquement par des employeurs ou entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter

⁵⁶ Les poussières d'amiante déposées sur les vêtements sont considérées comme un risque. Voir BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. I, p. 105.

⁵⁷ Selon le paragraphe 13 2) de la recommandation, ces renseignements devraient porter en particulier sur le type et la quantité de l'amiante utilisée, les opérations et procédés mis en œuvre, les produits fabriqués, le nombre de travailleurs exposés et le niveau ainsi que la fréquence de l'exposition qu'ils subissent, les mesures de prévention et de protection prises en application de la législation nationale et tout autre renseignement nécessaire pour sauvegarder la santé des travailleurs.

de tels travaux, et ayant été habilités à cet effet (article 17, paragraphe 1)⁵⁸. Avant de commencer les travaux de démolition, l'entrepreneur doit être tenu d'élaborer un plan de travail, en consultation avec les travailleurs ou leurs représentants, spécifiant les mesures à prendre, notamment celles destinées à:

- pourvoir à toute la protection nécessaire aux travailleurs;
- limiter l'émission de poussières d'amiante dans l'air;
- pourvoir à l'élimination des déchets contenant de l'amiante (article 17, paragraphe 2)⁵⁹.

Déchets

L'élimination des déchets contenant de l'amiante doit être effectuée par l'employeur d'une manière qui ne présente de risque ni pour la santé des travailleurs intéressés ni pour celle de la population au voisinage de l'entreprise, conformément à la législation et à la pratique nationales (article 19, paragraphe 1). En ce qui concerne l'émission de poussières d'amiante depuis les lieux de travail, l'autorité compétente et l'employeur doivent prendre des mesures appropriées pour prévenir la pollution de l'environnement général (article 19, paragraphe 2).

Surveillance du milieu de travail et de la santé des travailleurs

Milieu de travail

Là où cela est nécessaire pour la protection de la santé des travailleurs, l'employeur doit mesurer la concentration de poussières d'amiante en suspension dans l'air sur les lieux de travail et surveiller l'exposition des travailleurs à l'amiante à des intervalles et selon des méthodes désignés par l'autorité compétente (article 20, paragraphe 1). Dans cette optique, le paragraphe 3) de la recommandation dit que la fréquence et l'importance des prélèvements et des mesures devraient être fonction du degré de risque, des changements apportés aux procédés de travail ou d'autres circonstances pertinentes. Les relevés qui sont faits doivent être conservés pendant une période prescrite par l'autorité compétente (article 20, paragraphe 2). Les travailleurs intéressés, leurs représentants et les services d'inspection doivent avoir accès à ces relevés (article 20, paragraphe 3). En outre, les travailleurs et leurs représentants doivent avoir le droit de demander la surveillance du milieu de travail et de faire appel à l'autorité compétente au sujet des résultats de cette surveillance (article 20, paragraphe 4).

⁵⁸ L'article 17, paragraphe 1, de la convention, indique que l'autorité compétente, dans chaque pays, doit déterminer la façon la plus appropriée dont les employeurs ou les entrepreneurs seront reconnus comme étant qualifiés pour effectuer des travaux de démolition et d'élimination, et seront habilités à cet effet. Cela peut se faire par un système d'autorisation préalable des entrepreneurs reconnus, réservant les travaux de démolition où la présence d'amiante est connue à un nombre limité d'entreprises spécialisées et autorisées, ou bien par un système dans lequel, pour chaque projet de démolition, l'autorité compétente habilitera l'entrepreneur concerné à entreprendre les travaux, à condition qu'elle le reconnaisse comme étant qualifié. Voir *Mémoire préparé par le Bureau international du Travail en réponse à des demandes d'éclaircissements relatifs à des instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail*, BIT: *Bulletin officiel*, vol. LXXI, 1988, série A, n° 1, pp. 64 à 67.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3.

Les travailleurs qui sont ou ont été exposés à l'amiante doivent pouvoir bénéficier des examens médicaux nécessaires à la surveillance de leur santé en fonction du risque professionnel, et au diagnostic des maladies professionnelles provoquées par l'exposition à l'amiante, conformément à la législation et la pratique nationales (article 21, paragraphe 1)⁶⁰. Les travailleurs doivent être informés d'une manière suffisante et appropriée des résultats de leurs examens médicaux et recevoir un conseil individuel sur leur état de santé (article 21, paragraphe 3). La surveillance de la santé des travailleurs en relation avec l'utilisation de l'amiante ne doit entraîner pour eux aucune perte de gain. En outre, elle doit être gratuite et avoir lieu autant que possible pendant les heures de travail (article 21, paragraphe 2). Lorsqu'une affectation permanente à un travail impliquant l'exposition à l'amiante est déconseillée pour des raisons médicales, tous les efforts doivent être faits, d'une manière compatible avec la pratique et les conditions nationales, pour fournir aux travailleurs intéressés d'autres moyens de conserver leur revenu (article 21, paragraphe 4). Enfin, l'autorité compétente est tenue d'élaborer un système de notification des maladies professionnelles causées par l'amiante (article 21, paragraphe 5). En ce qui concerne les examens médicaux, la recommandation préconise qu'ils devraient être effectués avant l'affectation puis à des intervalles appropriés, que l'autorité compétente devrait déterminer compte tenu du niveau de l'exposition et de l'état de santé du travailleur eu égard au risque professionnel (paragraphe 31 2)). Par ailleurs, l'autorité compétente devrait veiller à ce que des dispositions soient prises, conformément à la législation et à la pratique nationales, pour que les travailleurs puissent continuer à bénéficier des examens médicaux appropriés après la cessation d'une affectation entraînant l'exposition à l'amiante (paragraphe 31 3)).

Information et éducation des travailleurs

L'autorité compétente, en consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, doit prendre les dispositions appropriées pour promouvoir la diffusion des informations et l'éducation de toutes les personnes concernées au sujet des risques que l'exposition à l'amiante comporte pour la santé ainsi que des méthodes de prévention et de contrôle (article 22, paragraphe 1). A cette fin, le paragraphe 2 de cet article indique que l'autorité compétente doit veiller à ce que les employeurs aient arrêté par écrit une politique et des procédures relatives aux mesures d'éducation et de formation périodique des travailleurs sur les risques dus à l'amiante et les méthodes de prévention et de contrôle. Le paragraphe 41 de la recommandation préconise l'élaboration de guides didactiques appropriés à l'intention des employeurs, des travailleurs et d'autres personnes. De plus, le paragraphe 44 indique que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient prendre des mesures concrètes pour collaborer et contribuer à des programmes de formation, d'information, de prévention, de contrôle et de protection concernant les risques professionnels dus à l'exposition à l'amiante. Enfin, l'employeur doit veiller à ce que tous les travailleurs exposés ou susceptibles d'être exposés à l'amiante soient informés des risques que leur travail comporte pour la santé, et instruits des mesures destinées à prévenir et à contrôler l'exposition à l'amiante et, en particulier, des méthodes de travail correctes, et qu'ils reçoivent une formation continue en ces matières (article 22, paragraphe 3). Les paragraphes 42 et 43 de la recommandation précisent que la formation devrait être gratuite pour les travailleurs et dispensée dans une langue et d'une manière aisément compréhensible pour les travailleurs. Elle devrait montrer les effets nocifs d'une exposition pour la santé. En outre, l'attention devrait être attirée sur le risque particulier

⁶⁰ L'examen médical préalable à l'emploi doit permettre d'écarter les personnes qui présentent déjà des affections pulmonaires susceptibles d'être ultérieurement confondues avec l'asbestose. Voir BIT: *Encyclopédie de médecine, d'hygiène et de sécurité du travail*, Genève, 1974, vol. I, p. 105.

pour la santé des travailleurs que comporte la combinaison du tabagisme et de l'exposition à l'amiante.

Convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, et recommandation (n° 118) sur la protection des machines, 1963

La convention n° 119 et la recommandation n° 118 ont été conçues de sorte à ce que leur champ d'application soit le plus ample possible. Elles sont suffisamment souples pour tenir compte de la grande diversité des conditions et situations nationales.

Champ d'application

Leur champ d'application est fonction des types de machine et des secteurs d'activité couverts.

Types de machine couverts

L'article 1 de la convention prévoit que *toutes les machines mues par une force mécanique*, ce qui recouvre également les machines mues par la force animale⁶¹, sont considérées comme des machines aux fins de l'application de la convention. Celle-ci s'applique à toutes les catégories de machines utilisées à des fins industrielles, neuves ou d'occasion⁶². Il est entendu que la convention s'applique également aux machines importées⁶³.

La convention peut également s'appliquer aux «*machines mues par la force humaine*», dans la mesure où l'autorité compétente dans chaque pays le détermine, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés.

La convention peut être appliquée de façon plus souple à certains types de machines. Ainsi, elle ne s'applique aux *véhicules routiers ou se déplaçant sur rail*, que lorsqu'ils sont en mouvement, dans la mesure où la sécurité du personnel de conduite est en cause, et aux *machines agricoles mobiles* que dans la mesure où la sécurité des travailleurs dont l'emploi est en rapport avec ces machines est en cause⁶⁴.

En ce qui concerne les types de machines, le champ d'application de la recommandation n° 118 est le même que celui de la convention (paragraphe 1 1)).

⁶¹ BIT: *L'interdiction de la vente, de la location et de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés*, rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 47^e session, Genève, 1963, p. 6; BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, Genève, 1963, p. 612.

⁶² BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, p. 612.

⁶³ BIT: *Bulletin officiel*, vol. LIII, n° 4, 1970, p. 401; étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la sécurité du milieu de travail, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, paragr. 70.

⁶⁴ BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, Genève, 1963, p. 612.

Application générale à tous les secteurs d'activité économique

Les instruments s'appliquent à tous les secteurs d'activité économique (article 17 de la convention et paragraphe 16 de la recommandation), à moins que le Membre ratifiant la convention n'en restreigne l'application par une déclaration annexée à sa ratification. Afin de limiter l'ampleur que pourraient prendre ces restrictions, la convention doit s'appliquer au moins aux entreprises ou aux secteurs d'activité économique où les machines sont utilisées dans une mesure importante. Il appartient à l'autorité compétente, après consultation des services de l'inspection du travail et des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, de déterminer quels sont les entreprises et les secteurs d'activité qui utilisent les machines dans une mesure importante⁶⁵.

Fabrication, vente, location, cession à tout autre titre
et exposition des machines

Observations générales

Les dispositions essentielles des instruments s'ordonnent en des parties distinctes: la partie II de la convention — qui prévoit que doivent être interdites ou empêchées la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dépourvues de dispositifs de protection —, la partie I de la recommandation, laquelle porte également sur la conception et la fabrication des machines, et la partie III de la convention, complétée par la partie II de la recommandation, qui indique que l'utilisation de machines dépourvues de dispositifs de protection doit être interdite ou empêchée.

Mesures concernant la fabrication, la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines

En ce qui concerne les mesures concernant *la fabrication, la vente, la cession à tout autre titre et l'exposition* de machines dangereuses, *certaines éléments dangereux* des machines doivent être pourvus de *dispositifs de protection* (article 2 de la convention et paragraphe 1 de la recommandation). Les dispositions concernant *l'utilisation* des machines prévoient la protection de *l'un quelconque des éléments dangereux* des machines, y compris les parties travaillantes (article 6 de la convention).

La *vente et la location* de machines dont les éléments dangereux sont dépourvus de dispositifs de protection appropriés doivent être *interdites* par la législation nationale ou empêchées par d'autres mesures tout aussi efficaces (article 2, paragraphe 1, de la convention).

La *cession à tout autre titre et l'exposition* de machines dont les éléments dangereux sont dépourvus de dispositifs de protection appropriés doivent, dans la mesure déterminée par l'autorité compétente, être *interdites* ou empêchées. Toutefois, l'enlèvement provisoire des dispositifs de protection, pendant l'exposition d'une machine à des fins de démonstration, est permis par la convention, à condition que les précautions appropriées soient prises pour protéger les personnes contre tout risque (article 2, paragraphe 2, de la convention).

Les dispositions concernant la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dangereuses prévoient la protection de certaines parties dangereuses lesquelles sont *spécifiées*. D'un côté, les dispositions concernant l'utilisation des machines prévoient la protection de tous les éléments dangereux. Les éléments

⁶⁵ Voir Mémoire du BIT: *Bulletin officiel*, vol. LIII, n° 4, 1970, p. 399.

considérés comme dangereux sont de deux sortes: i) toute pièce mobile à parties saillantes, et ii) les engrenages et organes de transmission, y compris les commandes⁶⁶. La convention (article 2, paragraphes 3 et 4) énumère ces éléments dangereux. Elle prescrit aussi que d'autres parties mobiles susceptibles de contact dangereux pour les personnes seront aussi protégées dans une mesure à déterminer par l'autorité compétente.

En outre, des éléments mentionnés à l'article 2 de la convention, la recommandation porte sur les parties travaillantes (zone d'opération) de certains types de machines qui devraient être déterminés par la législation ou par d'autres mesures (paragraphe 1), et suggère de tenir compte à cette fin des dangers énumérés au paragraphe 2. La commission compétente de la Conférence a précisé que cette disposition visait en particulier les risques dus aux explosions, à l'action des substances toxiques, aux poussières, aux éclats, aux liquides, à la chaleur et aux radiations ionisantes, ainsi que les risques dus aux bruits et vibrations nuisibles. Elle a établi ainsi un lien entre les instruments sur la protection des machines et la convention et la recommandation sur le milieu de travail (pollution de l'air et vibrations)⁶⁷.

Mode d'emploi des machines

La recommandation indique que tout mode d'emploi de la machine devrait être basé sur les méthodes propres à assurer son utilisation en toute sécurité (paragraphe 6).

Obligations d'appliquer les instruments

L'obligation d'appliquer les dispositions de la convention doit incomber au vendeur, au loueur, à la personne qui cède la machine à tout autre titre ou à l'exposant, ainsi que, dans les cas appropriés, conformément à la législation nationale, à leurs mandataires respectifs. Le fabricant qui vend, loue, cède à tout autre titre ou expose des machines a la même obligation (article 4 de la convention et paragraphe 4 de la recommandation).

Utilisation des machines

Mesures à prendre

L'utilisation de *machines dont l'un quelconque des éléments dangereux est dépourvu de dispositifs de protection appropriés* doit être *interdite* par la législation nationale ou empêchée par d'autres mesures tout aussi efficaces. Pour respecter cette disposition, il ne suffit pas d'exiger la protection des machines utilisées, sans exiger, en même temps, l'interdiction de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection⁶⁸. Toutefois, lorsque cette interdiction ne peut être pleinement respectée sans empêcher l'utilisation de la machine, elle doit néanmoins s'appliquer dans toute la mesure où cette utilisation le permet. En outre, des *dispositions de protection appropriées* devraient être prévues pour *l'un quelconque des éléments dangereux des machines, y compris les parties travaillantes (zone d'opération)* (article 6 de la convention et paragraphe 7 de la recommandation).

⁶⁶ Voir BIT: *L'interdiction de la vente, de la location et de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés*, rapport VI(1), Conférence internationale du Travail, 46^e session, 1962, pp. 7 et 8.

⁶⁷ BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, Genève, p. 617.

⁶⁸ Voir étude d'ensemble, 1987, paragr. 180.

Obligations des employeurs

Les obligations des employeurs portent entre autres sur les points suivants: i) *protection appropriée des machines utilisées* (article 7 de la convention et paragraphe 8 de la recommandation); ii) information et instruction des travailleurs à propos des modes d'utilisation conformes aux normes de sécurité (article 10, paragraphe 1, de la convention et paragraphe 11 1) de la recommandation); et iii) établissement de *conditions générales d'ambiance telles que les travailleurs* affectés à des machines ne courent aucun danger (article 10, paragraphe 2, de la convention et paragraphe 11 2) de la recommandation), par exemple un éclairage et une ventilation suffisante, ainsi qu'une bonne perception des ordres délivrés oralement ⁶⁹.

Aux fins de l'application des instruments, le terme «employeur» désigne également le mandataire de l'employeur au sens où l'entend la législation nationale (article 14 de la convention et paragraphe 15 de la recommandation).

Droits et obligations des travailleurs

Aucun travailleur ne doit utiliser une machine sans que les dispositifs de protection dont elle est pourvue soient en place. Il ne peut être demandé à un travailleur d'utiliser une machine sans que les dispositifs de protection dont elle est pourvue soient en place (article 11 de la convention et paragraphe 12 de la recommandation).

La ratification de la convention n'affecte pas les droits qui découlent pour les travailleurs des législations nationales de sécurité sociale ou d'assurance sociale (article 12 de la convention et paragraphe 13 de la recommandation).

Obligations des travailleurs indépendants

Les dispositions de la convention qui ont trait aux obligations des employeurs et des travailleurs s'appliquent, si l'autorité compétente en décide ainsi et dans la mesure fixée par elle, aux travailleurs indépendants (article 13 de la convention et paragraphe 14 de la recommandation).

Déroghations admises par les instruments

Les dérogations prévues par les instruments se répartissent en quatre catégories: i) les dérogations se rapportant aux machines ou à leurs éléments qui, du fait de leur construction ou de leur installation, répondent aux normes de sécurité; ii) les dérogations applicables aux opérations d'entretien et autres opérations semblables; iii) les dérogations concernant l'entreposage, la mise au rebus ou la remise en état des machines; et iv) certaines dérogations temporaires aux dispositions des instruments. Les dérogations se rapportant à l'entreposage, à la mise au rebus ou à la remise en état des machines ne s'appliquent qu'à la partie II de la convention et à la partie I de la recommandation qui sont consacrées à la vente, à la location, à la cession à tout autre titre et à l'exposition des machines, alors que les autres portent également sur la partie des instruments qui traite de l'utilisation des machines.

L'article 3, paragraphe 1, de la convention, qui interdit la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dont les éléments dangereux sont dépourvus de dispositifs de protection, ne s'applique pas aux machines ou à leurs éléments dangereux, spécifiés à l'article 2 de la convention, qui offrent, *du fait de leur construction, de leur*

⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 215.

installation ou de leur emplacement une sécurité identique à celle que présenteraient *des dispositifs de protection appropriés*. De même, à propos de l'utilisation des machines, l'article 8, paragraphe 1, de la convention indique que les dispositions de la convention ne s'appliquent pas aux machines qui, du fait de leur construction, de leur installation ou de leur emplacement, sont sûres (voir également paragraphes 3 1) et 9 1) de la recommandation).

Des dérogations analogues sont prévues à l'article 3, paragraphe 2, de la convention qui permet la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dont les éléments dangereux sont dépourvus de dispositifs de protection appropriés *si, pendant les opérations d'entretien, de graissage, de changement des parties travaillantes et de réglage*, ces opérations peuvent être effectuées *conformément aux normes usuelles de sécurité*. L'interdiction d'utiliser des machines dont l'un des éléments dangereux est dépourvu de dispositifs de protection appropriés, ainsi que l'interdiction d'ôter ou de rendre inopérants les dispositifs de protection (articles 6 et 11 de la convention) ne doivent pas empêcher les opérations susmentionnées à condition qu'elles puissent être effectuées conformément aux normes usuelles de sécurité (voir également paragraphes 3 2) (fabrication) et 9 2) de la recommandation).

Ni la vente ni la cession à tout autre titre de machines pour *les entreposer, les mettre au rebus ou les remettre en état* ne sont interdites. Toutefois, ces machines ne doivent pas être vendues, louées, cédées à tout autre titre ou exposées, après leur entreposage ou leur remise en état, *à moins qu'elles ne remplissent les conditions de sécurité* prévues à l'article 2 de la convention (article 3, paragraphe 3, de la convention et paragraphe 3 3) de la recommandation).

Les gouvernements peuvent prévoir, dans la législation ou par d'autres mesures tout aussi efficaces, une *dérogation temporaire* aux dispositions des articles 2 et 6 de la convention, pour une période qui ne peut pas dépasser trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la convention pour le pays intéressé, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées (articles 5 et 9 de la convention et paragraphes 5 et 10 de la recommandation).

La possibilité dont dispose un pays ayant ratifié la convention de faire usage de la dérogation générale temporaire à l'interdiction de vente, de location, de cession à tout autre titre et d'exposition de machines dépourvues de dispositifs de protection démontre également la souplesse de la convention ⁷⁰.

Mesures d'application et de contrôle

Les instruments prévoient que les mesures nécessaires, y compris des mesures prévoyant des *sanctions appropriées*, doivent être prises en vue d'assurer leur application effective.

La convention et la recommandation prévoient en outre que les gouvernements s'engagent à charger des *services d'inspection appropriés* du contrôle de l'application des dispositions des instruments, ou à vérifier qu'une inspection adéquate est assurée (article 15 de la convention et paragraphe 17 de la recommandation).

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 244.

Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

Toute législation nationale donnant effet aux dispositions de la convention doit être élaborée par l'autorité compétente après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, ainsi que, le cas échéant, des organisations de fabricants (article 16 de la convention et paragraphe 19 de la recommandation).

Transactions internationales

Le paragraphe 18 de la recommandation porte sur l'exportation et l'importation de machines. Il indique que des arrangements de coopération mutuelle devraient être prévus entre les Membres pour appliquer la convention et la recommandation en cas de transaction de caractère international touchant à la vente ou à la location de machines. En outre, la recommandation dispose que les Membres devraient tenir compte des règlements types de sécurité et recueils de directives pratiques du Bureau international du Travail, ainsi que des normes appropriées des organisations internationales de normalisation.

Les dispositions de la partie II (articles 2 à 5) de la convention ne s'appliquent pas à l'exportation pour vente de machines⁷¹. Toutefois, elles deviennent applicables dès lors que la machine est vendue, louée, cédée ou exposée dans le pays importateur, lequel est tenu d'établir des normes applicables aux machines présentes sur son territoire⁷².

Convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990

La convention prévoit que les Etats Membres l'ayant ratifiée doivent élaborer, appliquer et revoir périodiquement une politique cohérente de sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail.

Champ d'application et définitions

La convention s'applique à toutes les branches d'activité économique où l'on utilise des produits chimiques (article 1, paragraphe 1). Après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, et sur la base d'une évaluation des dangers en cause ainsi que des mesures de protection à mettre en œuvre, l'autorité compétente d'un Etat Membre qui ratifie la convention peut exclure de l'application de la convention ou de certaines de ses dispositions des branches d'activité économique, des entreprises ou des produits particuliers: *a)* lorsque se posent des problèmes particuliers d'une importance suffisante; et *b)* lorsque, dans son ensemble, la protection accordée en vertu de la législation et de la pratique nationales n'est pas inférieure à celle qui résulterait de l'application intégrale des dispositions de la convention (article 1, paragraphe 2 *a)*). Toutefois, la convention ne s'applique pas aux articles qui, dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation, n'entraînent pas l'exposition des travailleurs à un produit chimique dangereux. La convention ne s'applique pas aux organismes, mais s'applique aux produits chimiques qui en sont dérivés (article 1, paragraphes 3 et 4). Après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, et sur la base d'une évaluation des dangers en cause ainsi que des mesures de protection à mettre en œuvre, l'autorité compétente d'un Membre qui ratifie la convention doit établir des dispositions spéciales afin de protéger les informations confidentielles dont la divulgation à un concurrent serait de nature à nuire aux

⁷¹ BIT: *Bulletin officiel*, vol. LIII, n° 4, 1970, p. 401.

⁷² Voir étude d'ensemble, 1987, paragr. 69 et 70.

activités d'un employeur, pour autant que la sécurité et la santé des travailleurs ne s'en trouvent pas compromises (article 1, paragraphe 2 b)).

Aux fins de la convention, les termes «produits chimiques» s'appliquent aux éléments et composés chimiques, et à leurs mélanges, qu'ils soient naturels ou synthétiques. Les termes «produit chimique dangereux» comprennent tout produit chimique ayant été classé comme dangereux conformément à l'article 6, ou au sujet duquel il existe des informations pertinentes indiquant que ce produit est dangereux. Les termes «utilisation des produits chimiques au travail» signifient toute activité professionnelle qui pourrait exposer un travailleur à un produit chimique, y compris la production, la manipulation, le stockage et le transport de produits chimiques; l'élimination et le traitement des déchets de produits chimiques, l'émission de produits chimiques résultant d'activités professionnelles, l'entretien, la réparation et le nettoyage du matériel et des récipients utilisés pour des produits chimiques (article 2 a), b) et c)).

Principes généraux

Les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées sur les mesures à prendre pour donner effet aux dispositions de la convention (article 3).

A la lumière des conditions et pratiques nationales et en consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, chaque Membre doit élaborer, appliquer et revoir périodiquement une politique cohérente de sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail (article 4). L'autorité compétente doit pouvoir, si cela est justifié par des raisons de sécurité et de santé, interdire ou limiter l'utilisation de certains produits chimiques dangereux, ou exiger une notification ainsi qu'une autorisation préalables à l'utilisation de ces produits (article 5).

Systèmes de classification

La convention prévoit que des systèmes et des critères spécifiques appropriés pour classer tous les produits chimiques, selon le type et le degré de danger physique et pour la santé qui leur sont propres, et pour déterminer la pertinence des informations requises afin d'établir qu'ils sont dangereux, doivent être institués par l'autorité compétente, ou par un organisme agréé ou reconnu par l'autorité compétente, conformément aux normes nationales ou internationales. Les propriétés dangereuses des mélanges formés de deux produits chimiques ou plus peuvent être déterminées par des méthodes d'évaluation se fondant sur le danger propre à chacun des produits chimiques entrant dans ces mélanges. En ce qui concerne le transport, ces systèmes et critères doivent tenir compte des recommandations des Nations Unies sur le transport des marchandises dangereuses. Les systèmes de classification et leur application doivent être progressivement élargis (article 6). Le paragraphe 6 de la recommandation n° 177 correspondante apporte des indications complémentaires sur les critères de classification des produits chimiques qui font l'objet de l'article 6 de la convention; le paragraphe 7 de la recommandation prévoit que l'autorité compétente devrait établir et mettre à jour périodiquement une liste consolidée des éléments et composés chimiques utilisés au travail, pour les éléments ou composés chimiques qui ne sont pas encore inscrits sur la liste consolidée, la recommandation indique que les fabricants ou importateurs, à moins d'être exemptés, devraient, avant toute utilisation au travail, être tenus de communiquer à l'autorité compétente les informations nécessaires à la tenue à jour de la liste.

Etiquetage et marquage

Tous les produits chimiques doivent être marqués de manière à permettre leur identification. Les produits chimiques dangereux doivent, en outre, être étiquetés de

manière à fournir les informations essentielles au sujet de leur classification, des dangers qu'ils présentent et des précautions à prendre en matière de sécurité, et l'étiquette doit être facilement compréhensible par les travailleurs. Les prescriptions de marquage ou d'étiquetage des produits chimiques doivent être établies par l'autorité compétente, ou par un organisme agréé ou reconnu par l'autorité compétente, conformément aux normes nationales ou internationales. En ce qui concerne le transport, ces prescriptions doivent tenir compte des recommandations des Nations Unies sur le transport des marchandises dangereuses (article 7).

Fiches de données de sécurité

La convention prévoit que, pour les produits chimiques dangereux, des fiches de données de sécurité comportant les informations essentielles détaillées sur l'identification de ces produits, leur fournisseur, leur classification, les dangers qu'ils présentent, les précautions de sécurité et les procédures d'urgence doivent être fournies aux employeurs. Les critères applicables à la préparation des fiches de données de sécurité doivent être établis par l'autorité compétente, ou par un organisme agréé ou reconnu par l'autorité compétente, conformément aux normes nationales ou internationales. La dénomination chimique ou usuelle utilisée pour identifier le produit chimique sur la fiche de données de sécurité doit être la même que celle utilisée sur l'étiquette (article 8).

Responsabilités des fournisseurs

Tout fournisseur de produits chimiques, qu'il s'agisse d'un fabricant, d'un importateur ou d'un distributeur, doit s'assurer que: *a)* lesdits produits sont classés conformément à l'article 6, sur la base des connaissances relatives à leurs propriétés et d'une recherche des informations disponibles, ou évalués conformément au paragraphe 3 ci-dessous; *b)* ces produits sont marqués de manière à permettre leur identification conformément à l'article 7, paragraphe 1 *c)*, les produits chimiques dangereux sont étiquetés conformément à l'article 7, paragraphe 2 *d)*, des fiches de données de sécurité sont préparées pour les produits chimiques dangereux et sont fournies aux employeurs, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de la convention (article 9, paragraphe 1).

Tout fournisseur de produits chimiques dangereux doit s'assurer que des étiquettes et des fiches de données de sécurité révisées sont préparées et fournies aux employeurs, selon une méthode conforme à la législation et à la pratique nationales, chaque fois que de nouvelles informations pertinentes pour la sécurité et la santé sont disponibles (article 9, paragraphe 2).

Tout fournisseur de produits chimiques qui n'ont pas déjà été classés conformément à l'article 6 doit identifier les produits chimiques qu'il fournit et évaluer leurs propriétés sur la base des informations disponibles afin de déterminer s'il s'agit de produits chimiques dangereux (article 9, paragraphe 3).

Responsabilités des employeurs

Identification

Les employeurs doivent s'assurer que tous les produits chimiques utilisés au travail sont étiquetés ou marqués comme prévu à l'article 7 et que les fiches de données de sécurité ont été fournies comme prévu à l'article 8 et sont mises à la disposition des travailleurs et de leurs représentants. Lorsque les employeurs reçoivent des produits chimiques qui n'ont pas été étiquetés ou marqués comme prévu à l'article 7, ou pour lesquels les fiches de données de sécurité n'ont pas été fournies, comme prévu à l'article 8, ils doivent se procurer les informations pertinentes auprès du fournisseur ou de toute autre source raisonnablement accessible, et ne doivent pas utiliser ces produits chimiques avant

d'avoir obtenu lesdites informations. Les employeurs doivent s'assurer que seuls les produits classés conformément à l'article 6 ou identifiés et évalués conformément à l'article 9, paragraphe 3, et étiquetés ou marqués conformément à l'article 7 sont utilisés, et que toutes précautions nécessaires sont prises lors de leur utilisation. Les employeurs doivent tenir un fichier des produits chimiques dangereux utilisés sur le lieu de travail renvoyant aux fiches de données de sécurité appropriées. Ce fichier doit être accessible à tous les travailleurs concernés et à leurs représentants (article 10).

Transfert des produits chimiques

Les employeurs doivent s'assurer que, lorsque des produits chimiques sont transférés dans d'autres récipients ou appareillages, le contenu en est indiqué de manière à informer les travailleurs de l'identification de ces produits chimiques, des dangers que comporte leur utilisation et de toutes précautions à prendre pour la sécurité (article 11).

Exposition

Les employeurs doivent: *a)* faire en sorte que les travailleurs ne soient pas exposés aux produits chimiques au-delà des limites d'exposition ou des autres critères d'exposition pour l'évaluation et le contrôle du milieu de travail établis par l'autorité compétente, ou par un organisme approuvé ou reconnu par l'autorité compétente, conformément aux normes nationales ou internationales; *b)* évaluer l'exposition des travailleurs aux produits chimiques dangereux; *c)* surveiller et enregistrer l'exposition des travailleurs aux produits chimiques dangereux lorsque cela est nécessaire, pour assurer leur sécurité et protéger leur santé ou si l'autorité compétente le prescrit; *d)* s'assurer que les données relatives à la surveillance du milieu de travail et de l'exposition des travailleurs qui utilisent des produits chimiques dangereux sont conservées pendant une période prescrite par l'autorité compétente, et qu'elles sont accessibles auxdits travailleurs et à leurs représentants (article 12).

Contrôle opérationnel

Les employeurs doivent évaluer les risques résultant de l'utilisation des produits chimiques au travail et doivent assurer la protection des travailleurs contre de tels risques en recourant aux moyens appropriés, et notamment: en choisissant des produits chimiques qui éliminent ou réduisent les risques au minimum; en choisissant des techniques qui éliminent ou réduisent les risques au minimum; en appliquant des mesures adéquates de prévention technique; en adoptant des systèmes et pratiques de travail qui éliminent ou réduisent les risques au minimum; lorsque les mesures précitées ne suffisent pas, en distribuant et en entretenant convenablement, sans frais pour les travailleurs, un équipement et des vêtements de protection individuelle et en veillant à leur utilisation. Les employeurs doivent: limiter l'exposition aux produits chimiques dangereux de manière à protéger la sécurité et la santé des travailleurs; fournir les premiers secours; prendre des dispositions pour faire face aux urgences (article 13)

Élimination

Les produits chimiques dangereux dont on n'a plus besoin et les récipients qui ont été vidés mais peuvent contenir des résidus de produits chimiques dangereux doivent être manipulés ou éliminés de manière à éliminer ou à réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé ainsi que pour l'environnement, conformément à la législation et à la pratique nationales (article 14).

Information et formation

Les employeurs doivent: *a)* informer les travailleurs des dangers liés à l'exposition aux produits chimiques utilisés sur les lieux de travail; *b)* apprendre aux travailleurs la manière d'obtenir et d'utiliser les informations fournies par les étiquettes et les fiches de données de sécurité; *c)* utiliser les fiches de données de sécurité, de même que toute information spécifique au lieu de travail, pour préparer, sous forme écrite s'il y a lieu, des instructions à l'intention des travailleurs; *d)* assurer aux travailleurs une formation continue au sujet des pratiques et des procédures à suivre pour la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail (article 15).

Coopération

En s'acquittant des responsabilités qui leur incombent, les employeurs doivent coopérer aussi étroitement que possible avec les travailleurs ou leurs représentants en ce qui concerne la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail (article 16). A propos de la responsabilité qu'ont les employeurs de coopérer avec les travailleurs et leurs représentants, le paragraphe 20 de la recommandation apporte des indications complémentaires sur les modalités de cette collaboration.

Devoirs des travailleurs

Les travailleurs doivent collaborer aussi étroitement que possible avec leurs employeurs dans l'exécution des responsabilités qui incombent à ces derniers et respecter toutes les procédures et pratiques relatives à la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail. Les travailleurs doivent prendre toutes les mesures raisonnables afin d'éliminer ou de réduire au minimum pour eux-mêmes et les autres les risques liés à l'utilisation des produits chimiques au travail (article 17).

Droits des travailleurs et de leurs représentants

Les travailleurs doivent avoir le droit de s'écarter du danger résultant de l'utilisation de produits chimiques lorsqu'ils ont un motif raisonnable de croire qu'il existe un risque imminent et sérieux pour leur sécurité ou leur santé et doivent le signaler sans délai à leur supérieur. Les travailleurs qui s'écartent d'un danger conformément aux dispositions du paragraphe précédent ou qui exercent tout autre droit au titre de la convention doivent être protégés contre des conséquences injustifiées (article 18, paragraphes 1 et 2).

Les travailleurs concernés et leurs représentants doivent avoir le droit d'obtenir: *a)* des informations sur l'identification des produits chimiques utilisés au travail, les propriétés dangereuses de ces produits, les mesures de précaution à prendre, l'éducation et la formation; *b)* l'information figurant sur les étiquettes et marquages; *c)* les fiches de données de sécurité; *d)* toute autre information devant être conservée aux termes de la présente convention (article 18, paragraphe 3).

Lorsque la divulgation de l'identification spécifique d'un composant d'un mélange chimique à un concurrent serait de nature à nuire aux activités de l'employeur, celui-ci peut, en fournissant l'information prévue au paragraphe 3, protéger cette identification par tout moyen agréé par l'autorité compétente, conformément à l'article 1, paragraphe 2 *b)* (article 18, paragraphe 4).

Les paragraphes 24 et 26 de la recommandation apportent des indications et des orientations complémentaires en ce qui concerne les droits des travailleurs.

Responsabilités des Etats exportateurs

Lorsque dans un Etat Membre exportateur l'utilisation de produits chimiques dangereux est totalement ou en partie interdite pour des raisons de sécurité et de santé au travail, cet Etat doit porter ce fait, ainsi que les raisons y relatives, à la connaissance de tout pays vers lequel il exporte (article 19).

Convention n° 174 et recommandation (n° 181) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993

La convention a pour objet la prévention des accidents majeurs mettant en jeu des produits chimiques dangereux et la limitation des conséquences de ces accidents (article 1, paragraphe 1).

Tout Membre doit formuler, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale cohérente relative à la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement contre les risques d'accidents majeurs. Cette politique doit être mise en œuvre par des mesures de prévention et de protection pour les installations à risques d'accident majeur et, dans la mesure où cela est réalisable, doit promouvoir l'utilisation des meilleures techniques de sécurité disponibles (article 4). Le paragraphe 3 de la recommandation indique que la politique nationale en question, ainsi que la législation nationale ou d'autres mesures visant à lui donner effet, devraient s'inspirer, en tant que de besoin, du *Recueil de directives pratiques sur la prévention des accidents industriels majeurs*, publié par le BIT en 1991.

Champ d'application et définitions

La convention s'applique aux installations à risques d'accident majeur. Elle ne s'applique pas: aux installations nucléaires et usines traitant des substances radioactives, à l'exception des aménagements de ces installations où sont traitées des substances non radioactives; aux installations militaires; au transport en dehors du site d'une installation autrement que par pipeline. En outre, un Membre qui ratifie la convention peut, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées ainsi que d'autres parties intéressées pouvant être touchées, exclure du champ d'application de la convention des installations ou branches d'activité économique où une protection équivalente est assurée (article 1, paragraphes 2, 3 et 4). Le paragraphe 4 2) de la recommandation indique que les Membres devraient élaborer des politiques visant à faire face aux risques et dangers d'accident majeur, et à leurs conséquences, dans les secteurs et activités exclus du champ d'application de la convention.

De plus, lorsque des problèmes particuliers d'une certaine importance se posent, de sorte qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre immédiatement l'ensemble des mesures de prévention et de protection prévues par la convention, le Membre doit, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives ainsi qu'avec d'autres parties intéressées pouvant être touchées, établir des plans pour l'application desdites mesures par étapes et selon un calendrier fixé (article 2).

L'expression «produit dangereux» désigne un produit pur ou sous forme de mélange qui, du fait de propriétés chimiques, physiques ou toxicologiques, présente, seul ou en combinaison avec d'autres, un danger. L'expression «installation à risques d'accident majeur» désigne celle qui produit, transforme, manutentionne, utilise, élimine ou stocke, en permanence ou temporairement, un ou plusieurs produits ou catégories de produits dangereux en des quantités qui dépassent la quantité seuil. L'expression «quantité seuil» désigne pour chaque produit ou catégorie de produit dangereux la quantité spécifiée par la législation nationale pour des conditions déterminées qui, si elle est dépassée, identifie une installation à risques d'accident majeur. L'expression «accident majeur» désigne un

événement soudain, tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure, dans le déroulement d'une activité au sein d'une installation à risques d'accident majeur, mettant en jeu un ou plusieurs produits dangereux et entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour les travailleurs, la population ou l'environnement. Les expressions «rapport de sécurité» et «quasi-accident» sont également définies dans la convention (article 3).

Principes généraux

Etablissement d'un système d'identification des installations à risques d'accident majeur

L'autorité compétente ou un organisme agréé ou reconnu par l'autorité compétente doit, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et d'autres parties intéressées pouvant être touchées, établir un système permettant d'identifier les installations à risques d'accident majeur telles que définies précédemment sur la base d'une liste de produits dangereux ou de catégories de produits dangereux, ou des deux, avec leurs quantités seuils respectives. Ce système doit être revu et mis à jour régulièrement (article 5).

Informations confidentielles

Après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, l'autorité compétente doit prendre des dispositions spéciales afin de protéger les informations confidentielles qui lui sont transmises ou fournies conformément à l'un quelconque des articles 8, 12, 13 ou 14, dont la divulgation serait de nature à nuire aux activités d'un employeur, pour autant que cette disposition n'entraîne pas de risque sérieux pour les travailleurs, la population ou l'environnement (article 6).

Responsabilités des employeurs

Identification

Les employeurs doivent identifier toute installation à risques d'accident majeur dont ils ont le contrôle, sur la base du système visé plus haut (article 7).

Notification

Les employeurs doivent notifier à l'autorité compétente toute installation à risques d'accident majeur qu'ils auront identifiée selon un calendrier fixé dans le cas d'une installation existante et avant sa mise en service dans le cas d'une nouvelle installation. La fermeture définitive d'une installation à risques d'accident majeur doit également faire l'objet d'une notification préalable à l'autorité compétente par les employeurs (article 8).

Dispositions à prendre au niveau de l'installation

Institution et entretien d'un système documenté de prévention et de protection des risques d'accident majeur

Pour toute installation à risques d'accident majeur, les employeurs doivent instituer et entretenir un système documenté de prévention et de protection de ces risques comportant:

- l'identification et l'analyse des dangers ainsi que l'évaluation des risques, y compris la prise en considération des interactions possibles entre les produits;
- des mesures

techniques⁷³ portant notamment sur la conception, les systèmes de sécurité, la construction, le choix de produits chimiques, le fonctionnement, l'entretien et l'inspection systématique de l'installation; c) des mesures d'organisation⁷⁴; d) des plans et procédures d'urgence⁷⁵; e) des mesures visant à limiter les conséquences d'un accident majeur; f) la consultation avec les travailleurs et leurs représentants; g) des dispositions visant à améliorer le système, y compris des mesures pour rassembler des informations et analyser les accidents et les quasi-accidents. Les enseignements qui en sont tirés doivent être discutés avec les travailleurs et leurs représentants et doivent être consignés, conformément à la législation et à la pratique nationales (article 9).

Rapport de sécurité

Les employeurs doivent établir un rapport de sécurité sur la base des dispositions à prendre au niveau de l'installation. Le rapport doit être établi pour les installations à risques d'accident majeur existantes, dans le délai suivant la notification qui sera prescrit par la législation nationale et pour toute nouvelle installation à risques d'accident majeur, avant sa mise en service (article 10). Les employeurs doivent réviser, mettre à jour et modifier le rapport de sécurité: en cas de modification exerçant une influence significative sur le niveau de sécurité dans l'installation ou ses procédés, ou dans les quantités de produits dangereux présentes; lorsque le progrès dans les connaissances techniques ou dans l'évaluation des dangers le justifie; aux intervalles qui seront prescrits par la législation nationale; à la demande de l'autorité compétente (article 11). Les employeurs doivent transmettre à l'autorité compétente, ou mettre à sa disposition, les rapports de sécurité (article 12).

Rapport d'accident

Dès qu'un accident majeur se produit, les employeurs doivent en informer l'autorité compétente et les autres instances désignées à cet effet (article 13). Après un accident majeur, et dans un délai préétabli, les employeurs doivent présenter à l'autorité compétente un rapport détaillé contenant une analyse des causes de cet accident et indiquant ses conséquences immédiates sur le site, ainsi que toute mesure prise pour en atténuer les effets. Le rapport doit inclure des recommandations détaillées sur les mesures à prendre pour éviter que l'accident ne se reproduise (article 14).

⁷³ Ces mesures portent notamment sur la conception, les systèmes de sécurité, la construction, le choix de produits chimiques, le fonctionnement, l'entretien et l'inspection systématique de l'installation.

⁷⁴ Ces mesures portent notamment sur la formation et l'instruction du personnel, la fourniture d'équipement pour assurer sa sécurité, le niveau des effectifs, les horaires de travail, la répartition des responsabilités ainsi que le contrôle des entreprises extérieures et des travailleurs temporaires opérant sur le site de l'installation.

⁷⁵ Ces mesures, plans et procédures comportent notamment: i) l'élaboration de plans et de procédures d'urgence efficaces, y compris des procédures médicales d'urgence, à appliquer sur site en cas d'accident majeur ou de menace d'un tel accident, la vérification et l'évaluation périodiques de l'efficacité desdits plans et procédures et leur révision lorsque cela est nécessaire; ii) la fourniture d'informations sur les accidents possibles et les plans d'intervention sur site aux autorités et aux organes chargés d'établir les plans et les procédures d'intervention visant à protéger la population et l'environnement en dehors du site de l'installation; iii) toutes consultations nécessaires avec ces autorités et organes.

Responsabilités des autorités compétentes

Plans d'urgence hors site

En tenant compte des informations fournies par l'employeur, l'autorité compétente doit faire en sorte que des plans et procédures d'urgence comportant des dispositions en vue de protéger la population et l'environnement en dehors du site de chaque installation à risques d'accident majeur soient établis, mis à jour à des intervalles appropriés, et coordonnés avec les autorités et instances concernées (article 15). L'autorité compétente doit faire en sorte que: des informations sur les mesures de sécurité à prendre et la conduite à suivre en cas d'accident majeur soient diffusées auprès des populations susceptibles d'être affectées par un accident majeur, sans qu'elles aient à le demander, et que ces informations soient mises à jour et rediffusées à intervalles appropriés; en cas d'accident majeur, l'alerte soit donnée dès que possible; lorsque les conséquences d'un accident majeur pourraient dépasser les frontières, les informations requises soient fournies aux Etats concernés, afin de contribuer aux mesures de coopération et de coordination (article 16).

Implantation des installations à risques d'accident majeur

L'autorité compétente doit élaborer une politique globale d'implantation prévoyant une séparation convenable entre les installations à risques d'accident majeur projetées et les zones résidentielles, les zones de travail ainsi que les équipements publics et, dans le cas d'installations existantes, toutes mesures convenables. Cette politique doit s'inspirer des principes généraux énoncés plus haut (article 17).

Inspection

L'autorité compétente doit disposer d'un personnel dûment qualifié, formé et compétent, s'appuyant sur suffisamment de moyens, de techniciens et de spécialistes pour inspecter, enquêter, fournir une évaluation et des conseils sur les questions traitées dans la convention et assurer le respect de la législation nationale. Des représentants de l'employeur et des travailleurs d'une installation à risques d'accident majeur doivent avoir la possibilité d'accompagner les inspecteurs lorsqu'ils contrôlent l'application des mesures prescrites en vertu de la convention à moins que ceux-ci n'estiment, à la lumière des directives générales de l'autorité compétente, que cela risque de porter préjudice à l'efficacité de leur contrôle (article 18). L'autorité compétente doit avoir le droit de suspendre toute opération qui présente une menace imminente d'accident majeur (article 19).

Droits et obligations des travailleurs et de leurs représentants

Droits

Dans une installation à risques d'accident majeur, les travailleurs et leurs représentants doivent être consultés, selon des procédures appropriées de coopération, afin d'établir un système de travail sûr. En particulier, les travailleurs et leurs représentants doivent: *a)* être informés de manière suffisante et appropriée des dangers liés à cette installation et de leurs conséquences possibles; *b)* être informés de toutes instructions ou recommandations émanant de l'autorité compétente; *c)* être consultés lors de l'élaboration des rapports de sécurité, des plans et procédures d'urgence et des rapports sur les accidents, et y avoir accès; *d)* recevoir régulièrement des instructions et une formation sur les pratiques et procédures pour la prévention des accidents majeurs et la maîtrise des événements susceptibles de conduire à de tels accidents ainsi que sur les procédures d'urgence à suivre en cas d'accident majeur; *e)* dans les limites de leur fonction et sans que cela puisse être retenu d'aucune manière à leur détriment, prendre des mesures correctives

et, si nécessaire, interrompre l'activité lorsque, sur la base de leur formation et de leur expérience, ils ont un motif raisonnable de croire qu'il existe un danger imminent d'accident majeur, et en informer leur supérieur ou, selon le cas, déclencher l'alarme avant ou aussitôt que possible après avoir pris lesdites mesures; *f*) discuter avec l'employeur de tout danger potentiel qu'ils considèrent susceptible de causer un accident majeur et avoir le droit de notifier ces dangers à l'autorité compétente (article 20). Le paragraphe 5 de la recommandation indique que les Membres doivent encourager la création de systèmes destinés à dédommager les travailleurs dès que possible après l'événement, et à faire face de manière adéquate aux effets de cet accident sur la population et l'environnement.

Obligations

Les travailleurs employés sur le site d'une installation à risques d'accident majeur doivent: se conformer à toutes les pratiques et procédures se rapportant à la prévention des accidents majeurs et à la maîtrise des événements susceptibles de conduire à de tels accidents; se conformer à toutes les procédures d'urgence au cas où un accident majeur viendrait à se produire (article 21).

Responsabilité des Etats exportateurs

Lorsque, dans un Etat Membre exportateur, l'utilisation de produits, technologies ou procédés dangereux est interdite en tant que source potentielle d'accident majeur, cet Etat doit mettre à la disposition de tout pays importateur les informations relatives à cette interdiction ainsi qu'aux raisons qui l'ont motivée (article 22).

Convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, et recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977

La convention n° 148 et la recommandation n° 156, tout comme les instruments concernant la protection des machines, ont un champ d'application très large et défini de façon globale. Le rapport du Bureau sur la législation et la pratique relevait que l'amélioration du milieu de travail a été envisagée de manière fragmentaire dans la plupart des législations⁷⁶. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne les mesures prises en matière de bruit et de vibrations. Les instruments examinés ici ont été élaborés en tant que première approche globale à ces problèmes, de manière à ce que les principes généraux de la prévention et de la protection en ce qui concerne la pollution atmosphérique, le bruit et les vibrations puissent trouver place dans toute législation destinée à établir le cadre dans lequel devront s'inscrire les règlements d'application.

La convention et la recommandation contiennent des dispositions générales en vue de garantir la protection de la santé des travailleurs contre les risques dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail.

Champ d'application et définitions

La convention (article 1, paragraphe 1) s'applique à *toutes les branches d'activité économique* (voir aussi le paragraphe 1, de la recommandation).

Toutefois, la convention prévoit l'éventuelle *exclusion* de son champ d'application de branches particulières d'activité économique lorsque cette application soulève des

⁷⁶ BIT: *Le milieu de travail*, rapport VI(1), CIT, 61^e session, Genève, 1976, p. 25.

problèmes spécifiques revêtant une certaine importance (article 1, paragraphe 2). L'utilisation du terme «branches» permet l'exclusion soit de certaines branches particulières nécessitant des règles particulières, soit de certains procédés techniques en fonction du niveau de développement atteint, soit encore de certaines catégories de personnes telles que les travailleurs indépendants de certains secteurs⁷⁷. Ces exclusions peuvent être décidées après consultations des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, s'il en existe.

Par ailleurs, la convention prévoit que tout Membre, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, s'il en existe, peut *accepter* les obligations prévues par la convention *séparément en ce qui concerne la pollution de l'air, le bruit et les vibrations* (article 2).

L'article 3 de la convention *définit les risques* couverts en ce qui concerne la pollution de l'air, le bruit et les vibrations. L'expression «pollution de l'air» vise tout air contaminé par des substances qui sont dangereuses; le terme «bruit» vise tout son qui peut être dangereux et le terme «vibration» toutes vibrations transmises au corps humain par des structures solides et qui sont dangereuses.

Dispositions générales de protection du milieu de travail

Législation sur la pollution de l'air, le bruit et les vibrations

L'article 4 de la convention établit un *cadre général de réglementation* des questions relatives aux risques professionnels dans le milieu de travail. La législation nationale doit prescrire que des mesures seront prises sur les lieux de travail pour prévenir les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations, les limiter et protéger les travailleurs contre ces risques. Les modalités des mesures prescrites peuvent être adoptées par voie de normes techniques, de recueil de directives pratiques ou par d'autres voies appropriées (voir également le paragraphe 14 de la recommandation). La loi peut rendre exécutoire les mesures prises par voie administrative. Les critères et les limites d'exposition doivent être complétés et révisés à intervalles réguliers, *à la lumière des connaissances et des données nouvelles nationales et internationales* (article 8)⁷⁸.

L'article 5 de la convention indique qu'il faut procéder à des *consultations tripartites* pour mettre en œuvre des mesures nationales, qu'elles soient techniques ou prévues par la loi. Par conséquent, pour donner effet aux dispositions de la convention, *l'autorité compétente* doit agir *en consultation avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés*⁷⁹, et les *représentants des employeurs et des travailleurs* doivent être *associés* à l'élaboration des modalités d'application des mesures prescrites en vertu de l'article 4 de la convention. Une *collaboration aussi étroite que possible* doit être instituée à tous les niveaux entre *employeurs et travailleurs* pour l'application des mesures susmentionnées. En principe, *leurs représentants* doivent avoir la possibilité *d'accompagner les inspecteurs* lorsque ceux-ci contrôlent l'application des mesures.

⁷⁷ BIT: *Compte rendu provisoire*, CIT 63^e session, Genève, 1977, p. 377.

⁷⁸ Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la sécurité du milieu de travail, Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (partie 4B), paragr. 355.

⁷⁹ A propos de l'énoncé «en consultation» au lieu de l'énoncé plus fréquent «après consultation», voir la section II.1. du présent chapitre sur le rôle de l'autorité compétente et sur la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les *employeurs* sont tenus pour *responsables* de l'application des mesures prescrites. Chaque fois que plusieurs employeurs se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, ils ont le devoir de collaborer en vue d'appliquer les mesures prescrites, sans préjudice de la responsabilité de chaque employeur à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs qu'ils emploient (article 6). Les autorités compétentes peuvent intervenir dans les circonstances appropriées où elles jugeraient bon de prescrire les procédures générales de collaboration entre les employeurs⁸⁰.

De plus, selon les modalités et dans les circonstances fixées par l'autorité compétente, l'employeur doit être tenu de désigner *une personne compétente*, ou avoir recours à un service compétent extérieur ou commun à plusieurs entreprises, pour s'occuper des questions de prévention et de limitation de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations sur le lieu de travail (article 15)⁸¹.

L'article 7 de la convention définit les *responsabilités des travailleurs* en ce qui concerne le respect des consignes de sécurité. Par ailleurs, dans le cadre de la collaboration entre employeurs et travailleurs, *les travailleurs ou leurs représentants* ont le *droit* de présenter des propositions, d'obtenir des informations et une formation et de recourir à l'instance appropriée pour assurer la protection contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail⁸². Le droit d'obtenir des informations et des instructions doit également être garanti à toutes les personnes intéressées (article 13 de la convention et paragraphe 21 de la recommandation).

Etablissement des critères et des limites d'exposition

La convention prévoit que l'autorité compétente doit fixer les critères permettant de définir les risques d'exposition à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail et, le cas échéant, doit préciser, sur la base de ces critères, les *limites d'exposition*. L'autorité compétente n'est pas tenue de fixer ces limites par la voie législative, mais elle est tenue de prendre en considération l'avis de personnes qualifiées du point de vue technique, désignées par les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés.

Mesures de prévention et de protection

Ces mesures, qui visent les risques liés au milieu de travail, comprennent des mesures administratives, techniques ou d'organisation du travail, et prévoient l'octroi d'un équipement de protection individuelle.

L'autorité compétente est tenue de spécifier les processus, substances, machines et matériels comportant des dangers, et de prendre les *mesures administratives appropriées*

⁸⁰ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 325.

⁸¹ La possibilité d'avoir recours à un service compétent extérieur ou commun à plusieurs entreprises a été prévue par l'article 15 pour tenir compte de la situation des petites entreprises (voir étude d'ensemble de 1987, paragr. 631).

⁸² Le droit d'obtenir une formation ne peut être accordé aux représentants des travailleurs qui n'appartiennent pas à l'entreprise. C'est pourquoi la convention fait mention des *travailleurs ou de leurs représentants* et non des *travailleurs et de leurs représentants*. Voir BIT: *Compte rendu provisoire*, CIT, 63^e session, 1977, pp. 380 et 381.

pour en réglementer l'utilisation. En vertu de l'article 12 de la convention, ces mesures consistent à notifier cette utilisation à l'autorité compétente, laquelle pourra l'autoriser selon les modalités déterminées ou l'interdire.

Dans la mesure du possible, tout risque dû à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations doit être éliminé sur les lieux de travail, par des *mesures techniques*, ou, lorsque cela n'est pas possible, par des *mesures complémentaires d'organisation du travail* visant à restreindre le nombre des travailleurs exposés et à réduire la durée et le degré de leur exposition à un minimum compatible avec la sécurité, conformément à divers recueils de directives pratiques et autres publications du BIT (article 9 de la convention et paragraphes 13 et 28 de la recommandation)⁸³.

Lorsque les mesures prises en vertu de l'article 9 ne réduisent pas la pollution de l'air, le bruit et les vibrations sur les lieux de travail aux limites spécifiées, l'employeur doit fournir *l'équipement de protection individuelle approprié*. Il ne doit pas obliger un travailleur à travailler sans cet équipement (article 10 de la convention et paragraphe 12 de la recommandation).

L'article 14 de la convention indique que des mesures doivent être prises pour promouvoir la *recherche* dans le domaine de la prévention et de la limitation des risques dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail (voir également le paragraphe 22 de la recommandation).

On comprend de mieux en mieux l'interaction qui existe entre la protection du milieu de travail et *la protection de l'environnement général*. Les accidents désastreux, qui ont frappé des parties très différentes du monde, ont fait saisir ce que la nature et la société en général ont à craindre des activités industrielles⁸⁴.

La recommandation n° 156 a été le premier instrument de l'OIT à souligner que l'autorité compétente devrait tenir compte de la complémentarité et de l'interaction du milieu de travail et de l'environnement général (paragraphe 15).

Surveillance de la santé des travailleurs

L'état de santé des travailleurs exposés ou susceptibles d'être exposés aux risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit ou aux vibrations sur les lieux de travail doit être soumis à une surveillance, à des intervalles appropriés, dans les circonstances et conformément aux modalités fixées par l'autorité compétente. Cette surveillance ne doit entraîner aucune dépense pour le travailleur intéressé. Lorsque le maintien d'un travailleur à un poste qui implique l'exposition à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations est déconseillé pour des raisons médicales, tous les moyens doivent être mis en œuvre pour le muter à un autre emploi convenable ou pour lui assurer le maintien de son revenu (article 11 de la convention). Le paragraphe 16 de la recommandation ajoute, entre autres, que des examens médicaux devraient être prévus après la cessation de l'affectation. Le paragraphe 17 indique que la surveillance de l'état de santé des travailleurs devrait avoir lieu normalement pendant les heures de travail.

⁸³ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 504 et 505.

⁸⁴ Etude d'ensemble de 1987, paragr. 345.

Mesures d'application et de contrôle

Une personne ou un service compétents doivent prendre des mesures de prévention et de surveillance (article 15 de la convention). Ces mesures font l'objet de la section 2 *b*) précédente sur les responsabilités de l'employeur.

L'application de la convention doit être garantie par la législation nationale ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales, y compris par l'adoption de *sanctions appropriées* en cas d'inobservation de la législation. En outre, l'application de la convention doit être contrôlée par des *services d'inspection appropriés*. Chaque Membre doit vérifier qu'une inspection adéquate est assurée (article 16 de la convention et paragraphe 26 de la recommandation). Le paragraphe 27 de la recommandation ajoute que, en donnant effet aux dispositions de la recommandation, l'autorité compétente devrait agir en consultation avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées ainsi que, le cas échéant, des organisations de fabricants, de fournisseurs et d'importateurs.

III. Protection dans certains secteurs d'activité

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964	49	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 120.
Recommandation (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 120.
Convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988	14	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 175) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995	17	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 183) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 45) des travaux souterrains (femmes), 1935	84	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 45 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, et éventuellement de dénoncer la convention n° 45. Il les a également invités à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 176.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 62) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937	23	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 62 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 62. Il a également demandé aux Etats Membres, le cas échéant, d'informer le Bureau des obstacles et des difficultés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 167. Enfin, il a décidé de reporter la décision sur la mise à l'écart de la convention n° 62 à une date ultérieure et de réexaminer la situation de cette convention en temps opportun.
Recommandation (n° 53) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 53 et de la recommandation n° 55 par la recommandation (n° 175) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988.
Recommandation (n° 55) sur la collaboration pour la prévention des accidents (bâtiment), 1937	–	

Convention (n° 120) et recommandation (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964

Le problème des conditions de travail des employés des établissements de commerce et des bureaux revêt une importance croissante. Le développement des effectifs de ce secteur est, depuis longtemps, l'une des caractéristiques les plus frappantes de la répartition de la population active, non seulement dans les pays industrialisés, mais aussi dans les pays en développement. Les recommandations adoptées par l'OIT, avant l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour de la 47^e session de la Conférence internationale du Travail de 1963, ne tenaient pas compte de manière assez précise et complète des conditions propres aux établissements susmentionnés. Il semblait indispensable d'examiner séparément les problèmes qui se posent pour les travailleurs des établissements de commerce et des bureaux et d'établir des normes adaptées à leurs besoins ⁸⁵.

Objectif

La convention vise à préserver la santé et le bien-être des travailleurs occupés dans le commerce et les bureaux par des mesures d'hygiène répondant aux exigences de bien-être sur les lieux de travail. A cette fin, elle indique les mesures élémentaires d'hygiène à respecter dans les locaux auxquels elle s'applique ⁸⁶.

Champ d'application

Aux termes de l'article 1 de la convention, son application s'étend aux établissements commerciaux, établissements, institutions ou administrations ⁸⁷ dans lesquels s'effectue principalement un travail de bureau, aux services commerciaux et de bureau dans les mines, l'industrie, les transports ou l'agriculture, s'ils ne sont pas soumis à la législation nationale ou à d'autres dispositions concernant l'hygiène ⁸⁸.

Déroptions

L'autorité compétente a le pouvoir d'exclure du champ d'application de la convention, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, des catégories déterminées d'établissements, d'institutions, d'administrations ou de services,

⁸⁵ Voir BIT: *L'hygiène dans les établissements de commerce et les bureaux*, CIT, 47^e session, Genève, 1963, rapport VI(1), p. 5.

⁸⁶ Si les risques encourus par ces travailleurs sont moins graves que ceux auxquels sont exposés les travailleurs d'autres branches d'activité industrielle, ils sont non négligeables — notamment, augmentation des cas de troubles nerveux qui menacent l'ensemble des employés de bureau et du commerce. Voir BIT: *L'hygiène dans les établissements de commerce et les bureaux*, CIT, 47^e session, Genève, 1963, rapport VI(1), pp. 3 et 4.

⁸⁷ Le paragraphe 1 1) de la recommandation n° 120 précise qu'elle s'applique au secteur public et au secteur privé.

⁸⁸ A cet égard, le paragraphe 2 de la recommandation n° 120 ajoute d'autres établissements, institutions et administrations.

lorsque les circonstances et les conditions d'emploi n'appellent pas l'application de la convention dans son ensemble ou en partie (article 2)⁸⁹.

Cependant, dans les cas où il est difficile de déterminer si la convention s'applique à un établissement donné, la question doit être réglée soit par l'autorité compétente, après consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, soit selon la méthode utilisée au niveau national (article 3).

Méthode d'application

L'application des dispositions de la convention, complétées par celles de la recommandation, doit être assurée par la législation nationale, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs concernées (articles 4 et 5). Le terme «législation» couvre à la fois les réglementations de l'autorité centrale et celles de l'autorité locale. Or, lorsqu'une convention prévoit l'adoption d'une «législation», le terme «législation» doit être compris dans son sens le plus large, c'est-à-dire non seulement dans le sens d'une loi adoptée par le Parlement, mais aussi dans celui d'un règlement de nature à «rendre effectives les dispositions de ladite convention»⁹⁰. En outre, le service de l'inspection du travail doit veiller à l'application effective de la convention. A cette fin, il doit prendre des mesures appropriées, y compris l'institution d'un système de sanctions adéquat (article 6)⁹¹.

Dispositions principales d'hygiène, de sécurité et de bien-être

Chaque disposition des articles 7 à 19 de la convention couvre un aspect spécifique, qui doit être transposé dans la législation nationale, de la sécurité et l'hygiène dans les locaux où les travailleurs sont occupés principalement à un travail de bureau. D'une manière générale, tous les locaux utilisés par les travailleurs, ainsi que l'équipement, doivent être bien entretenus et propres (article 7). Les lieux de travail doivent être ventilés de façon satisfaisante (article 8) avec un éclairage suffisant et de préférence naturel (article 9)⁹². En outre, une température confortable et stable doit être maintenue dans les locaux de travail (article 10)⁹³. Les locaux de travail doivent être aménagés de telle manière que la santé des travailleurs ne soit exposée à aucun effet nuisible (article 11); les locaux souterrains et sans fenêtre doivent répondre à des normes d'hygiène adaptées (article 16). De plus, la convention prévoit de mettre à la disposition des travailleurs de l'eau potable saine et en quantité suffisante (article 12), des lieux d'aisance appropriés et des installations permettant de se laver (article 13), des sièges appropriés et en nombre suffisant (article 14), ainsi que des vestiaires (article 15). La protection des travailleurs

⁸⁹ Il se peut que les locaux rattachés, par exemple, à l'industrie des transports soient soumis au niveau national à une législation spéciale. Voir BIT: *L'hygiène dans les établissements de commerce et les bureaux*, CIT, 47^e session, Genève, 1963, rapport VI(1), pp. 57 et 58.

⁹⁰ Voir BIT: *Mémoire du Bureau concernant la convention (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux)*, 1964, *Bulletin officiel*, 1968, vol. LI, n° 3, pp. 313 à 316; voir aussi l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution de l'OIT qui se réfère d'une manière implicite à l'application d'une convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs, etc.

⁹¹ Pour des informations plus détaillées, voir le chapitre concernant l'inspection du travail.

⁹² Le paragraphe 17 de la recommandation n° 120 dispose que l'éclairage devrait être adapté à la nature de l'activité exercée.

⁹³ Voir BIT: *L'hygiène dans les établissements de commerce et les bureaux*, CIT, 47^e session, Genève, 1963, rapport VI(1), p. 26.

contre les substances et procédés incommodes, insalubres ou toxiques doit être assurée, y compris la prescription de l'utilisation d'équipements de protection individuelle le cas échéant (article 17)⁹⁴. En outre, la protection des travailleurs des établissements de commerce et des bureaux contre les effets du bruit et des vibrations doit être garantie dans toute la mesure possible par des moyens appropriés et praticables (article 18). Enfin, tout établissement, institution, administration ou service auquel s'applique la convention doit posséder soit sa propre infirmerie ou son propre poste de premiers secours, soit en commun avec d'autres établissements ou institutions, ou encore posséder une ou plusieurs armoires, boîtes ou trousse de premiers secours (article 19).

De plus, la recommandation n° 120 sur le même sujet apporte des précisions en ce qui concerne les dispositions des articles 7 à 19 de la convention.

Convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, et recommandation (n° 175) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988

Le champ d'application et le contenu de la convention n° 62 ne permettaient plus de faire face à l'évolution technologique que l'industrie de la construction avait connue depuis 1945, et l'adoption de nouveaux instruments dans ce domaine paraissait essentielle⁹⁵.

Ces nouveaux instruments, qui tiennent compte des recommandations de 1985 de la Réunion d'experts de l'OIT sur la sécurité et l'hygiène dans l'industrie de la construction, et de celles de la Commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics, sont assez souples pour prendre en considération l'évolution technique future des méthodes de construction⁹⁶. L'inclusion de dispositions visant à protéger les travailleurs de la construction contre les risques de lésions tient également compte des conclusions du Conseil d'administration, à sa 114^e session de mars 1951, selon lesquelles sécurité et hygiène au travail sont des notions inséparables et devraient être traitées comme deux aspects du même problème.

Champ d'application et définitions

La convention s'applique à *toutes les activités de construction*, c'est-à-dire aux travaux du bâtiment, au génie civil et aux travaux de montage et de démontage, y compris tout procédé, toute opération ou tout transport sur un chantier de construction, depuis la préparation du site jusqu'à l'achèvement du projet.

Toutefois, la convention prévoit que, après consultation des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, peuvent être *exclues* de son application des branches d'activités économiques déterminées ou des entreprises déterminées au sujet desquelles se posent des problèmes particuliers revêtant une certaine importance, à

⁹⁴ Dans les établissements de commerce et les bureaux, ces mesures sont appliquées de façon plus restreinte que dans l'industrie. Néanmoins, dans les bureaux, les employés risquent d'entrer en contact avec des produits dont ils ignorent souvent les dangers, par exemple des liquides utilisés dans certaines machines de bureaux. Voir BIT: *L'hygiène dans les établissements de commerce et les locaux*, CIT, 47^e session, Genève, 1963, rapport VI(1), p. 38.

⁹⁵ BIT: *La sécurité et l'hygiène dans la construction*, rapport V(1), Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 13.

condition qu'un milieu de travail sûr et salubre y soit assuré. La convention s'applique également aux travailleurs *indépendants* que la législation nationale pourrait désigner. Ainsi, les Etats Membres sont libres d'appliquer ou non les dispositions de la convention à cette catégorie de travailleurs ⁹⁷ (article 1 de la convention).

L'article de la convention *définit* le terme «construction» et d'autres termes importants qui y sont liés, par exemple «chantier de construction», «lieu de travail», «échafaudage», «appareil de levage», et «accessoire de levage». Les termes «employeur», «travailleur» et «personne compétente» sont également définis par la convention, et le terme «représentants des travailleurs» l'est par la recommandation (paragraphe 2 e)).

Dispositions générales

Législation de base

L'application de la convention doit être garantie par *la législation nationale*, sur la base d'une évaluation des risques qui existent pour la sécurité et la santé (article 4 de la convention). La législation peut prévoir qu'elle sera appliquée en pratique par des normes techniques ou des recueils de directives pratiques qui tiennent compte des normes acceptées à l'échelle internationale (article 5 de la convention). Cette disposition permet également d'appliquer dans la pratique la législation adoptée conformément à l'article 4 de la convention par d'autres moyens appropriés conformes aux conditions et à la pratique nationales, en particulier par des conventions collectives ⁹⁸. Le *Recueil de directives pratiques* du BIT de 1992 *sur la sécurité et la santé dans la construction* tient compte des nombreuses difficultés pratiques auxquelles se heurtent les personnes ayant des responsabilités ou des fonctions dans ce domaine. Le recueil ne vise pas à remplacer les dispositions législatives ou réglementaires nationales ni les normes en vigueur; il a été conçu pour servir de guide à tous ceux qui peuvent avoir à élaborer des prescriptions sur le sujet: autorités et services officiels, organismes spécialisés, direction des entreprises ou organisations d'employeurs et de travailleurs de la construction ⁹⁹. La question de la sécurité et de la santé dans la construction peut également être considérée dans le cadre général du Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail ¹⁰⁰.

Participation des employeurs et des travailleurs

La convention porte également sur la *participation des employeurs et des travailleurs*. Leurs organisations les plus représentatives doivent être consultées sur les mesures à prendre pour donner effet aux dispositions de la convention (article 3 de la convention) ¹⁰¹.

⁹⁷ BIT: *La sécurité et la santé dans la construction*, rapport IV(2A), Conférence internationale du Travail, 75^e session.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ BIT: *La sécurité et santé dans la construction*. Recueil de directives pratiques, 1992, avant-propos, p. vi.

¹⁰⁰ BIT: *La sécurité et la santé dans la construction*, rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 75^e session, 1988, p. 4; voir aussi le document GB.200/PFA/10/8.

¹⁰¹ Dans ses commentaires, le Bureau international du Travail a estimé qu'une consultation doit être effectuée avant de prendre des mesures et que, implicitement, c'est le gouvernement qui doit prendre l'initiative de cette consultation. Voir BIT: *La sécurité et la santé dans la construction*, rapport IV(2A), Conférence internationale du Travail, 75^e session, 1988.

Les employeurs et les travailleurs doivent coopérer, selon des modalités à définir par la législation nationale, en vue de promouvoir la sécurité et la santé sur les chantiers de construction (article 6 de la convention).

Responsabilités des employeurs et des personnes responsables de la conception et de la planification d'un projet de construction

Les employeurs et les travailleurs indépendants sont tenus de se conformer aux mesures prescrites dans le domaine de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail et, par conséquent, ont l'obligation générale de faire en sorte que les lieux de travail soient sûrs et salubres (article 7 de la convention et paragraphe 4 de la recommandation).

En présence d'un péril imminent pour la sécurité des travailleurs, l'employeur doit prendre des dispositions immédiates pour arrêter le travail et, selon le cas, procéder à une évacuation (article 12, paragraphe 2, de la convention).

De plus, les employeurs doivent prendre des mesures techniques et d'organisation du travail pour satisfaire aux dispositions prévues aux articles 14 à 29 de la convention afin d'assurer la sécurité et la santé des personnes qui travaillent dans des types particuliers de chantiers de construction ou de conditions de travail¹⁰².

Lorsqu'il n'est pas possible de protéger de manière suffisante, par d'autres moyens, les travailleurs contre les risques d'accident ou les atteintes à la santé, y compris l'exposition à des conditions défavorables, un *équipement de protection individuelle et des vêtements protecteurs appropriés* doivent être fournis et entretenus par les employeurs sans frais pour les travailleurs, selon ce qui peut être prescrit par la législation nationale. L'employeur doit aussi fournir aux travailleurs les moyens appropriés leur permettant de faire usage de l'équipement de protection individuelle, et s'assurer qu'ils en fassent un usage correct. L'équipement de protection et les vêtements protecteurs doivent être conformes aux normes établies par l'autorité compétente en tenant compte, autant que possible, des principes de l'ergonomie (article 30 de la convention).

Il doit incomber à l'employeur de s'assurer que les *premiers secours*, y compris le personnel formé à cette fin, puissent être fournis à tout moment, et que les travailleurs accidentés ou victimes d'une maladie soudaine puissent être évacués pour recevoir des soins médicaux (article 31 de la convention et paragraphes 49 et 50 de la recommandation).

Les travailleurs doivent disposer d'eau potable, d'installations sanitaires, d'installations pour se laver et se changer, et de locaux pour prendre leurs repas et se mettre à l'abri (article 32 de la convention et paragraphes 51 et 52 de la recommandation). L'article 35 de la convention porte sur l'inspection de ces installations. De plus, les travailleurs doivent être, de manière suffisante et appropriée, *informés* des risques possibles d'accident ou d'atteinte à la santé auxquels ils peuvent être exposés sur leur lieu de travail et *instruits* sur les moyens mis à leur disposition pour prévenir et maîtriser ces risques et pour s'en protéger, et être *formés* à cet effet (article 33 de la convention).

Il incombe également à l'employeur de *déclarer* à l'autorité compétente, dans un délai prescrit par la législation nationale, *les cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles*.

¹⁰² Pour un complément d'information, voir section II. 2 sur le rôle des employeurs.

Chaque fois que deux ou plusieurs employeurs entreprennent simultanément des travaux sur un chantier, il incombe à l'entrepreneur principal, ou toute autre personne ou organisme assurant le contrôle effectif ou la responsabilité principale de l'ensemble des activités du chantier, de coordonner les mesures prescrites, dans le domaine de la sécurité et de la santé, et que ces mesures soient respectées pour autant que cela soit compatible avec la législation nationale. Lorsque l'entrepreneur principal ou la personne ou l'organisme assumant le contrôle effectif ou la responsabilité principale de l'ensemble des activités du chantier n'y est pas présent, il doit désigner une personne ou un organisme compétent sur place pour assurer, en son nom, la coordination et l'application des mesures prescrites. Chaque employeur reste responsable de l'application des mesures relatives à la sécurité et à la santé de ces travailleurs. De plus, la convention prévoit que les employeurs ou les travailleurs indépendants sont tenus de coopérer dans des cas analogues (article 8 de la convention et paragraphe 5 de la recommandation). Ces dispositions reprennent en partie l'énoncé de l'article 6 de la convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977.

Les personnes responsables de la conception et de la planification d'un projet de construction doivent tenir compte de la sécurité et de la santé des travailleurs de la construction (article 9 de la convention et paragraphe 7 de la recommandation).

Droits et obligation des travailleurs

Les travailleurs doivent avoir le droit et le devoir de contribuer à la sécurité du travail et d'exprimer des avis sur les procédés de travail adoptés (article 10 de la convention et paragraphe 11 de la recommandation), ainsi que le droit de s'éloigner d'un danger lorsqu'ils ont de bonnes raisons de penser qu'il y a un péril imminent et grave pour leur sécurité ou leur santé. Ils doivent alors en informer immédiatement leur supérieur hiérarchique (article 12 de la convention).

Les travailleurs sont également tenus de coopérer avec leur employeur, de prendre soin de leur propre sécurité et de celle d'autres personnes, d'utiliser les moyens mis à leur disposition, de signaler sans délai à leur supérieur hiérarchique direct et aux délégués des travailleurs à la sécurité toute situation susceptible, à leur avis, de présenter un risque, et de se conformer aux mesures prescrites en matière de sécurité et santé (article 11 de la convention)¹⁰³. Les travailleurs sont tenus d'utiliser convenablement l'équipement de protection individuelle et les vêtements protecteurs mis à leur disposition, et d'en prendre soin (article 30 de la convention).

L'employeur doit fournir aux travailleurs des installations pour leur bien-être. De plus, les travailleurs doivent être informés et instruits sur les risques possibles, et être formés à cet effet (articles 32 et 33 de la convention).

Mesures de prévention et de protection

Toutes les précautions appropriées doivent être prises pour que tous les lieux de travail soient sûrs et exempts de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs. Des moyens sûrs d'accéder aux lieux de travail et d'en sortir doivent être aménagés et toutes les précautions doivent être prises pour protéger les personnes qui se trouvent sur un chantier

¹⁰³ L'obligation de signaler un risque au délégué des travailleurs à la sécurité vise à ce que le délégué puisse agir effectivement sans que sa responsabilité ne soit engagée en ce qui concerne les mesures correctives à prendre. BIT: *La sécurité et la santé dans la construction*, rapport IV(2A), Conférence internationale du Travail, 75^e session, 1988.

de construction ou à proximité de celui-ci de tous les risques que ce chantier est susceptible de présenter (article 13 de la convention).

La recommandation prévoit des mesures complémentaires de prévention et de protection pendant la planification et la préparation d'un chantier de construction (paragraphe 9), ainsi que la notification à l'autorité compétente des caractéristiques des chantiers de construction (paragraphe 10).

La convention et la recommandation portent ensuite sur les mesures techniques visant à garantir la sécurité des travailleurs qui doivent s'acquitter de tâches dans un milieu de travail ou avec un équipement spécifique. Il convient de souligner que ce qui a trait aux caractéristiques d'opération, de processus ou d'objets potentiellement dangereux doivent faire l'objet de recueils de pratiques, lesquels peuvent être réexaminés et, le cas échéant, révisés pour tenir compte de l'évolution des méthodes, des matériels et des équipements de construction¹⁰⁴. Les mesures susmentionnées portent sur la construction et l'utilisation d'échafaudages et d'échelles pour des travaux en hauteur (article 14 de la convention et paragraphes 16 à 21 de la recommandation), les appareils et accessoires de levage — grues — (article 15 de la convention et paragraphes 22 à 29 de la recommandation), le matériel de transport, les engins de terrassement et de manutention des matériaux (article 16 de la convention et paragraphes 30 à 33 de la recommandation), les installations, machines, équipements et outils à main (article 17 de la convention), les travaux en hauteur, y compris sur les toitures (article 18 de la convention), les excavations, puits, terrassements, travaux souterrains et tunnels (article 19 de la convention et paragraphes 34 et 35 de la recommandation), les batardeaux et caissons (article 20 de la convention), le travail dans l'air comprimé (article 21 de la convention et paragraphes 36 et 37 de la recommandation), les charpentes et coffrages (article 22 de la convention), les opérations de battage (paragraphes 38 et 39 de la recommandation), le travail au-dessus d'un plan d'eau (article 23 de la convention et paragraphe 40 de la recommandation), les travaux de démolition (article 24 de la convention), l'éclairage (article 25 de la convention), l'électricité (article 26 de la convention), les explosifs (article 27 de la convention), les précautions contre l'incendie (article 29 de la convention et paragraphes 46 et 47 de la recommandation), et les risques dus aux radiations (paragraphe 48 de la recommandation)¹⁰⁵.

Lorsqu'un travailleur peut être exposé à un *risque chimique, physique ou biologique* au point que sa santé puisse être mise en danger, des mesures préventives appropriées doivent être prises, entre autres pour remplacer les substances dangereuses par des substances sans danger ou moins dangereuses; des mesures techniques doivent être appliquées à la machine, à l'installation, à l'équipement ou aux procédés ou, s'il n'est pas possible de prendre les mesures susmentionnées, d'autres mesures efficaces, telles que l'utilisation d'un équipement de protection individuelle et de vêtements protecteurs, doivent être prises. La convention porte également sur les risques que comporte le fait de pénétrer dans des espaces confinés (article 28, paragraphe 3, de la convention). Le libellé de ces dispositions est en partie analogue à celui de l'article 10 de la convention n° 162. Les atmosphères dangereuses peuvent être considérées comme une forme de risque pour la

¹⁰⁴ Voir BIT: *La sécurité et l'hygiène dans la construction*, rapport V(2), Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, pp. 26 et 27, et rapport V(1), p. 40.

¹⁰⁵ Pour un complément d'information, voir section II.2. sur *Le rôle des employeurs*.

santé. Les dangers dus aux radiations, aux bruits et aux vibrations font l'objet des conventions n^{os} 115 et 148 et des recommandations n^{os} 114 et 156¹⁰⁶.

La recommandation, entre autres, prévoit qu'un système d'information utilisant les résultats de la recherche scientifique internationale devrait être établi pour fournir aux architectes, aux entrepreneurs, aux employeurs et aux représentants des travailleurs des informations sur les risques pour la santé que comportent les substances dangereuses utilisées dans l'industrie de la construction; elle prévoit aussi que les fabricants et vendeurs de produits dangereux devraient fournir des informations sur les risques que les produits comportent pour la santé; de plus, la recommandation indique que, lorsque des matériaux contenant des substances dangereuses sont utilisés et lorsqu'ils sont évacués ou éliminés, la santé des travailleurs et celle du public devrait être sauvegardée et la protection de l'environnement devrait être assurée selon les prescriptions de la législation nationale.

Application

Tout Membre doit prendre toutes les mesures nécessaires, notamment les *sanctions* et les mesures correctives appropriées, en vue d'assurer l'application effective des dispositions de la convention, et mettre en place des *services d'inspection appropriés* pour le contrôle de l'application des mesures à prendre conformément à la convention (article 35 de la convention).

Convention (n^o 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, et recommandation (n^o 183) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995

Les Etats Membres ont jugé importante l'adoption de normes internationales sur la sécurité et la santé dans les mines pour différentes raisons: premièrement, des instruments portant sur un domaine où les instruments existants étaient insuffisants et qui offriraient aux autorités nationales chargées de la réglementation de ce secteur une synthèse des diverses normes existantes seraient d'une grande utilité pour les travailleurs, les employeurs et les gouvernements; deuxièmement, l'adoption de ces instruments marquerait la reconnaissance de l'importance de l'industrie minière, tant dans les pays industriels que dans ceux en voie d'industrialisation; troisièmement, l'industrie minière, qui connaît des mutations technologiques rapides, est l'une des plus dangereuses qui soit car le milieu de travail propre aux mines présente la particularité de combiner une multitude de risques¹⁰⁷.

En 1990, le Bureau a publié le texte des conclusions et résolutions adoptées par la Commission de l'industrie charbonnière de l'OIT dans un document intitulé *Coal mineworkers' charter*. Cette charte comprend un volumineux recueil de directives de politique sociale applicables à l'industrie charbonnière qui, quoique non contraignantes sur le plan juridique, peuvent être considérées comme un code social international prévoyant des normes minimales¹⁰⁸. En outre, depuis 1957, la Réunion technique tripartite pour les mines autres que les mines de charbon a été convoquée cinq fois pour examiner les questions sociales et du travail dans les mines et faire rapport à ce sujet. Les instruments

¹⁰⁶ BIT: *La sécurité et l'hygiène dans la construction*, rapport V(2), Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, pp. 57 et 58.

¹⁰⁷ BIT: *La sécurité et la santé dans les mines*, rapport V(1), CIT, 81^e session, 1994, p. 1.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 9.

qui font l'objet de cette section tiennent compte des points de vue, recommandations et conclusions de ces comités.

Divers instruments de l'OIT ont un rapport direct ou indirect avec la sécurité et la santé dans les mines, entre autres: la convention (n° 45) des travaux souterrains (femmes), 1935, la convention (n° 123) et la recommandation (n° 124) sur l'âge minimum (travaux souterrains), 1965, et la recommandation (n° 125) sur les conditions d'emploi des adolescents (travaux souterrains), 1965. D'autres instruments de l'OIT relatifs à la protection des travailleurs contre les risques d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ne sont pas propres aux mines mais s'appliquent également à elles: entre autres, la convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960, la convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, la convention (n° 148) et la recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, la convention (n° 155) et la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, la convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, et la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990. Bien que leurs dispositions s'appliquent aussi aux mines, elles ne portent pas spécifiquement sur les risques propres à ce secteur, comme ceux liés au caractère temporaire de l'exploitation ou aux soudains changements géologiques et autres qui menacent la sécurité des travailleurs ¹⁰⁹.

Champ d'application et définitions

L'article 1 de la convention définit les termes «mine» et «employeur» aux fins de la convention. L'expression «toute personne physique ou morale», qui définit le terme «employeur», peut également inclure l'exploitant, l'entrepreneur principal, l'entrepreneur ou le sous-traitant ¹¹⁰.

La convention et la recommandation s'appliquent à toutes les mines (article 2 de la convention et paragraphe 2 de la recommandation). Le Bureau a souligné que le terme «notamment» élargit le sens des activités minières énumérées à l'article 1 *a*) afin que les lois nationales puissent élargir le champ de la définition, avec une possibilité de choix en ce qui concerne l'application aux petites mines marginales ¹¹¹. Par ailleurs, après consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, l'autorité compétente peut exclure certaines catégories de mines de l'application de la convention si, dans son ensemble, la protection accordée en vertu de la législation et de la pratique nationales n'y est pas inférieure à celle qui résulterait de l'application intégrale des dispositions de la convention. De plus, le Membre doit établir des plans en vue de couvrir progressivement l'ensemble des mines et indiquer, dans ses rapports sur l'application de la convention, toute catégorie particulière de mines qui a fait l'objet d'une exclusion et les raisons de cette exclusion.

Les Membres doivent, en tenant compte des conditions et de la pratique nationales, et après consultation avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, formuler et mettre en œuvre une politique cohérente en matière de sécurité et de santé dans les mines et la revoir périodiquement (article 3 de la convention).

La recommandation indique en outre que ces consultations doivent porter entre autres sur les répercussions de la durée du travail, du travail de nuit et du travail posté sur la

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 9 et 10.

¹¹⁰ Voir aussi BIT: *Sécurité et santé dans les mines*, rapport IV(2A), CIT, 82^e session, 1995, p. 16.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 16, et rapport V(1), CIT, 81^e session, 1994, p. 22.

sécurité et la santé des travailleurs et que, aux termes de ces consultations, il faudrait prendre les mesures nécessaires relatives aux horaires de travail et, en particulier, à la durée maximale journalière du travail et à la durée minimale des périodes de repos journalier (paragraphe 3 de la recommandation).

Moyens d'application

L'article 4 de la convention indique que la législation nationale doit prescrire les mesures visant à assurer l'application de la convention. Lorsqu'il y a lieu, cette législation doit être complétée par des normes techniques, des principes directeurs, des recueils de directives pratiques, ou par d'autres moyens de mise en œuvre conformes à la pratique nationale, qui seront identifiés par l'autorité compétente¹¹².

L'article 5 de la convention indique que la législation nationale, conformément à l'article 4, doit désigner l'autorité appelée à surveiller et réglementer les divers aspects de la sécurité et de la santé dans les mines: surveillance de la sécurité et de la santé dans les mines; inspection des mines; procédures de notification et d'enquête en cas d'accidents mortels ou graves; statistiques sur les cas d'accidents, de maladies professionnelles et d'incidents dangereux; suspension ou restriction des activités minières pour des motifs de sécurité et de santé; procédures en vue de la consultation et de la participation des travailleurs; supervision de la fabrication, de l'entreposage, du transport et de l'utilisation d'explosifs et de détonateurs à la mine par des personnes compétentes et autorisées; élaboration de plans appropriés des travaux miniers avant le début des opérations ainsi que lors de toute modification significative, et mise à jour périodique de ces plans qui doivent être tenus à disposition sur le site de la mine.

La législation nationale doit également prévoir des mesures en ce qui concerne les opérations de sauvetage dans les mines, les premiers soins et les services médicaux appropriés, la fourniture d'appareils respiratoires de sauvetage individuels, les dispositions de protection à appliquer aux travaux miniers abandonnés, le stockage, le transport et l'élimination, dans des conditions de sécurité satisfaisantes, des substances dangereuses utilisées dans les travaux miniers ainsi que des résidus produits à la mine, et les équipements sanitaires et installations pour se laver, se changer et se nourrir.

La recommandation prévoit d'autres mesures: l'autorité compétente devrait pouvoir compter sur un personnel dûment qualifié, disposant d'appuis techniques suffisants; des mesures devraient être prises pour encourager et promouvoir la recherche et l'échange d'informations, l'octroi d'une assistance spécifique aux petites entreprises minières par l'autorité compétente en vue d'aider au transfert de connaissances techniques, d'instaurer des programmes de sécurité et de santé préventifs, et de promouvoir la coopération entre les employeurs et les travailleurs, et des programmes ou des systèmes de réintégration des travailleurs (paragraphe 4 et 5 de la recommandation).

Les dispositions relatives à la surveillance de la sécurité et de la santé dans les mines doivent, lorsqu'il y a lieu, comprendre des prescriptions concernant l'habilitation et la formation des personnes, la manutention, le transport, le stockage et l'utilisation des

¹¹² Le *Recueil de directives pratiques* de 1986 du BIT *sur la sécurité et l'hygiène dans les mines de charbon* et celui de 1991 *sur la sécurité et la santé dans les mines à ciel ouvert* traitent des nombreuses difficultés pratiques auxquelles employeurs, travailleurs et gouvernements se heurtent. Les Etats Membres pourraient prendre ces recueils en considération en donnant effet à un nouvel instrument ou à de nouveaux instruments, ce qui éviterait d'y inclure des dispositions spécifiques qui risquent d'être très vite périmées. Voir BIT: *La sécurité et la santé dans les mines*, rapport V(1), CIT, 81^e session, 1994, p. 22.

explosifs ainsi que des substances dangereuses, et les travaux relatifs aux équipements et aux installations électriques (paragraphe 6).

Des prescriptions pourraient prévoir que les fournisseurs d'équipements, d'accessoires et de produits et substances dangereux à la mine doivent être tenus de veiller à leur conformité avec les normes de sécurité et de santé nationales, et de fournir des instructions et des informations intelligibles (paragraphe 7).

Les prescriptions relatives au sauvetage dans les mines, aux premiers soins et aux installations médicales appropriées pour les cas d'urgence pourraient porter notamment sur l'équipement à fournir, le nombre requis de personnes formées et la constitution d'équipes de sauvetage dans la mine, un système de communication et d'alarme, et des soins médicaux ainsi que le transport vers ces soins des travailleurs victimes de blessures ou de maladies sur le lieu de travail, dans les deux cas sans frais pour eux (paragraphe 8).

En outre, la législation nationale doit prescrire des mesures propres à assurer l'utilisation et l'entretien sans danger des équipements de contrôle à distance, ainsi que la protection des personnes qui travaillent seules ou de façon isolée (paragraphe 10 et 11).

Mesures de prévention et de protection

Responsabilités des employeurs

L'une des principales responsabilités des employeurs est d'évaluer les risques et de les traiter. La convention indique que les mesures à prendre sont, selon l'ordre de priorité suivant: éliminer ces risques, les contrôler ou les réduire au minimum et, dans la mesure où les risques subsistent, prévoir l'utilisation d'équipements de protection individuelle (article 6 de la convention et paragraphe 12 de la recommandation).

L'article 7 de la convention énumère tout un ensemble de mesures techniques et d'organisation du travail que l'employeur doit prendre pour éliminer ou réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs. En particulier, l'employeur doit veiller à ce que la mine soit conçue, construite et pourvue d'un équipement électrique, mécanique et autre, y compris un système de communication, de manière à assurer les conditions nécessaires à la sécurité de l'exploitation; veiller à ce que la mine soit mise en service, exploitée, entretenue et déclassée de façon à garantir des conditions de travail sûres; prendre des dispositions pour maintenir la stabilité du terrain dans les zones auxquelles les travailleurs ont accès; prévoir, à partir de tout lieu de travail souterrain, deux issues dont chacune débouche sur une voie séparée menant au jour; assurer le contrôle, l'évaluation et l'inspection périodique du milieu de travail afin d'identifier les divers dangers auxquels les travailleurs peuvent être exposés et d'évaluer le degré de cette exposition; assurer une ventilation adéquate des travaux souterrains; pour les zones exposées à des risques particuliers, établir et appliquer un plan d'exploitation et des procédures de nature à garantir la sécurité du système de travail¹¹³; prendre des précautions adaptées afin de combattre le déclenchement et la propagation d'incendies et d'explosions; arrêter les activités et évacuer les travailleurs en cas de grave danger.

La recommandation prévoit d'autres mesures que les employeurs devraient prendre en vue d'assurer la stabilité du terrain (paragraphe 13); de plus, l'employeur devrait prévoir des voies séparées indépendantes l'une de l'autre et des équipements pour assurer une évacuation sûre des travailleurs en cas de danger (paragraphe 14, à appliquer

¹¹³ Selon le Bureau, le mot «procédures» comprend des consignes ou des règles. Voir BIT: *La sécurité et santé dans les mines*, rapport IV(2A), CIT, 82^e session, 1995, p. 31.

conjointement avec l'article 7 d) de la convention); l'employeur devrait veiller à ce que tous les travaux miniers souterrains soient ventilés de manière appropriée afin d'y maintenir une atmosphère conforme aux normes nationales ou internationales relatives aux poussières, gaz, radiations et conditions climatiques (paragraphe 15, à appliquer conjointement avec l'article 7 f) de la convention).

La recommandation énumère en outre des risques particuliers, entre autres les incendies et les explosions dans les mines, les dégagements instantanés de gaz, les coups de terrain ou l'irruption d'eau, qui exigent un plan et des procédures d'exploitation (paragraphe 16, à appliquer conjointement avec l'article 7 g) de la convention).

Les paragraphes 17 et 18 de la recommandation portent sur les mesures à prendre en cas d'incendie ou d'explosion (paragraphe 17, à appliquer conjointement avec l'article 7 h) de la convention). A ce sujet, il convient de faire référence au *Recueil de directives pratiques* du BIT de 1959 sur la prévention des accidents causés par les feux et incendies dans les travaux souterrains des mines de charbon, à celui de 1959 sur la prévention des accidents causés par l'électricité dans les travaux souterrains des mines de charbon, et à celui de 1974 sur la prévention des accidents causés par les explosions dans les travaux souterrains des mines de charbon. Les installations minières devraient être dotées d'un nombre suffisant de refuges incombustibles et autonomes pour abriter les travailleurs en cas d'urgence (paragraphe 18, à appliquer conjointement avec l'article 7 i) de la convention).

L'employeur doit, pour chaque mine, préparer un plan d'action d'urgence spécifique en vue de faire face aux catastrophes industrielles et naturelles raisonnablement prévisibles (article 8 de la convention). Le paragraphe 19 de la recommandation énumère les dispositions qui pourraient être prises dans le cadre de ces plans.

Lorsque des travailleurs sont exposés à des dangers d'ordre physique, chimique ou biologique, l'article 9 de la convention oblige l'employeur à tenir les travailleurs informés des dangers que présente leur travail, des risques qu'il comporte pour leur santé et des mesures de prévention et de protection applicables; à prendre des mesures pour éliminer ou réduire au minimum les risques; lorsque la protection adéquate ne peut être assurée par d'autres moyens, la convention oblige l'employeur à fournir et à entretenir, sans frais pour les travailleurs, des vêtements appropriés aux besoins ainsi que des équipements et autres dispositifs de protection définis par la législation nationale; et à assurer aux travailleurs qui ont souffert d'une lésion ou d'une maladie sur le lieu de travail les premiers soins, des moyens adéquats de transport à partir du lieu de travail ainsi que l'accès à des services médicaux appropriés.

Les paragraphes 20 à 22 de la recommandation donnent des exemples des *dangers* mentionnés à l'article 9 de la convention: poussières en suspension; gaz de mine délétères; vapeurs et substances dangereuses; radioactivité émanant de roche, bruit et vibrations. Ces paragraphes énumèrent en outre les *mesures* à prendre, conformément à l'article 9 de la convention, qui pourraient comprendre des mesures techniques et d'organisation; lorsqu'il n'est pas possible d'avoir recours à ces mesures, d'autres dispositions efficaces, y compris le recours à des équipements de protection individuelle et à des vêtements de protection, sans frais pour le travailleur; ou la surveillance et l'inspection régulières des zones où les dangers existent ou sont susceptibles d'exister. Enfin, ces paragraphes mentionnent des équipements et dispositions de protection qui pourraient inclure des structures de protection contre le basculement ou la chute d'objets, des ceintures et harnais de sécurité, des cabines pressurisées étanches et des refuges autonomes.

En vertu de l'article 10 de la convention, l'employeur doit entre autres veiller à ce que les travailleurs reçoivent, sans frais pour eux, une formation et un recyclage adéquats ainsi que des instructions relatives à la sécurité et à la santé. De plus, il doit veiller à ce qu'une

surveillance et un contrôle adéquats soient exercés sur chaque équipe de travail (voir également le paragraphe 23 de la recommandation), à ce que tous les accidents et incidents dangereux fassent l'objet d'une enquête et à ce qu'un rapport soit établi sur les accidents et incidents dangereux.

L'article 11 de la convention indique que l'employeur doit s'assurer qu'une surveillance médicale régulière portant sur les travailleurs exposés à des risques professionnels propres aux activités minières est exercée selon les principes généraux de la médecine du travail et conformément à la législation nationale. Le paragraphe 24 de la recommandation précise le contenu de la surveillance médicale qui devrait être assurée, sans frais pour le travailleur et sans qu'il puisse faire l'objet de quelque discrimination ou représailles que ce soit.

Lorsque deux ou plusieurs employeurs se livrent à des activités dans la même mine, l'employeur de la mine doit coordonner l'exécution de toutes les mesures relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs et être tenu pour premier responsable de la sécurité des opérations, sans que les employeurs individuels se trouvent exonérés de leurs responsabilités propres en ce qui concerne la sécurité et la santé de leurs travailleurs (article 12 de la convention).

Droits et obligations des travailleurs et de leurs délégués

La législation nationale visée à l'article 4 doit reconnaître aux *travailleurs* les *droits* énumérés à l'article 13, paragraphe 1, de la convention, à savoir de signaler les accidents et les dangers à l'employeur et à l'autorité compétente; de demander et d'obtenir que des inspections et des enquêtes soient menées par l'employeur et l'autorité compétente lorsqu'il existe un motif de préoccupation touchant à la sécurité et à la santé; de connaître les dangers au lieu de travail susceptibles de nuire à leur sécurité ou à leur santé et d'en être informés; d'obtenir les informations en possession de l'employeur ou de l'autorité compétente relatives à leur sécurité ou à leur santé; de s'écarter de tout endroit dans la mine dans certaines circonstances, et de choisir collectivement des délégués à la sécurité et à la santé.

La recommandation indique qu'aucune discrimination ni aucune représailles ne devraient être exercées à l'encontre d'un travailleur qui se prévaut d'un droit qui lui est reconnu par la législation nationale ou par un accord entre les employeurs, les travailleurs et leurs représentants (paragraphe 32).

Les *délégués des travailleurs à la sécurité et à la santé* doivent se voir reconnaître, conformément à la législation nationale, les *droits* énumérés à l'article 13, paragraphe 2, de la convention, à savoir, entre autres, le droit de participer aux inspections et aux enquêtes menées par l'employeur et par l'autorité compétente sur le lieu de travail; de procéder à une surveillance et à des enquêtes relatives à la sécurité et à la santé; de faire appel à des conseillers et à des experts indépendants; de tenir des consultations avec l'employeur ou avec l'autorité compétente; et de recevoir notification des accidents ainsi que des incidents dangereux intéressant le secteur pour lequel ils ont été sélectionnés.

Les procédures relatives à l'exercice des droits des travailleurs et de leurs représentants doivent être précisées par la législation nationale, ainsi que par le biais de consultations entre les employeurs et les travailleurs et leurs représentants. La législation nationale doit faire en sorte que ces droits puissent être exercés sans discrimination ni représailles (article 13, paragraphes 3 et 4, de la convention).

Les paragraphes 26 à 29 de la recommandation complètent les dispositions de la convention relatives aux droits et obligations des travailleurs et de leurs représentants en matière d'information, au droit des travailleurs de s'écarter de tout endroit dans la mine en

cas de danger sérieux, et aux droits et obligations des délégués des travailleurs à la sécurité et à la santé.

Conformément à l'article 14 de la convention, la législation nationale doit prévoir que, suivant leur formation, les *travailleurs seront soumis* à l'obligation de se conformer aux mesures prescrites en matière de sécurité et de santé; de prendre soin de leur propre sécurité et de leur propre santé ainsi que de celles d'autres personnes susceptibles d'être affectées par leurs actes ou leurs omissions au travail, y compris en utilisant correctement les moyens, vêtements de protection et équipements mis à leur disposition à cet effet et en veillant à en prendre soin; de signaler immédiatement à leur supérieur direct toute situation pouvant à leur avis présenter un risque pour leur sécurité ou leur santé, ou celles d'autres personnes, et à laquelle ils ne sont pas eux-mêmes en mesure de faire face convenablement; et de coopérer avec l'employeur afin de faire en sorte que les obligations et responsabilités qui sont à la charge de ce dernier soient respectées.

La recommandation prévoit que toute personne devrait être tenue de s'abstenir de débrancher, changer ou ôter de manière arbitraire les dispositifs de sécurité qui équipent les machines, les équipements, les accessoires, les outils, les installations et les bâtiments, et d'utiliser correctement ces dispositifs de sécurité. De leur côté, les employeurs devraient être tenus de fournir aux travailleurs la formation et les instructions nécessaires pour leur permettre de remplir les obligations susmentionnées (paragraphe 30).

Coopération entre employeurs et travailleurs

Des mesures doivent être prises, conformément à la législation nationale, pour encourager la coopération entre les employeurs et les travailleurs et leurs représentants en vue de promouvoir la sécurité et la santé dans les mines (article 15 de la convention).

Le paragraphe 31 de la recommandation précise que les mesures visant à encourager la coopération susmentionnée devraient porter entre autres sur: la mise en place de comités de sécurité et de santé, dans lesquels les employeurs et les travailleurs seraient représentés sur un pied d'égalité; la nomination par l'employeur de personnes compétentes pour promouvoir la sécurité et la santé; la consultation par l'employeur des travailleurs et de leurs représentants lorsque les politiques et procédures en matière de sécurité et de santé sont établies; ou l'association, par l'employeur, des représentants des travailleurs aux enquêtes relatives aux accidents et aux incidents dangereux prévues à l'article 10 *d*) de la convention.

Application

Le Membre doit adopter toutes les mesures nécessaires, y compris les *sanctions* et les mesures correctives appropriées, afin d'assurer l'application effective de la convention. Il doit aussi mettre en place des *services d'inspection* afin de contrôler l'application des mesures à prendre conformément à la convention, et doter ces services des ressources nécessaires (article 16 de la convention).

Le paragraphe 33 de la recommandation indique qu'il devrait être dûment tenu compte des répercussions éventuelles des activités minières sur l'environnement immédiat et sur la sécurité du public.

10.2. Principes des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail

Caractère dynamique des normes

Les risques pour la sécurité et la santé au travail découlent de l'introduction de nouveaux produits, processus, modalités de l'organisation du travail, technologies et autres qui rendent nécessaires l'évaluation, la détermination, la prévention et la surveillance constante de ces risques. On considère que l'élaboration, la mise en œuvre et le réexamen des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail passent par des mesures qui doivent être prises de façon progressive et qui ne sauraient se limiter à des initiatives ponctuelles ¹¹⁴.

Principes communs à la plupart des normes sur la sécurité et la santé au travail

Les normes de l'OIT sur la sécurité et la santé au travail et sur le milieu de travail se caractérisent par des principes qui visent à assurer un milieu de travail sûr et salubre pour tous les travailleurs ¹¹⁵. De plus, elles précisent les attributions, les obligations et les responsabilités des autorités compétentes et définissent les droits et obligations des employeurs, des travailleurs et des autres organisations intéressées ¹¹⁶.

1. Rôle de l'autorité compétente

Elaboration, mise en œuvre et réexamen périodique de la politique nationale applicable

Les normes récentes de l'OIT, à caractère général ou spécifique, sur la sécurité et la santé au travail (entre autres la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985, la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990, la convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, et la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995) obligent les Etats Membres à définir, à mettre en application et à réexaminer périodiquement une politique nationale sur la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail ¹¹⁷. Cette obligation dépasse et, souvent, complète celle qu'ont les autorités compétentes de prendre des mesures, par voie législative ou réglementaire, ou par toute autre méthode, pour donner effet aux dispositions des conventions ¹¹⁸.

¹¹⁴ BIT: *Sécurité, hygiène et milieu de travail*, rapport VII a) i), Conférence internationale du Travail, 66^e session, Genève, 1980.

¹¹⁵ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, paragr. 61.

¹¹⁶ Article 6 de la convention n° 155.

¹¹⁷ Voir, par exemple, l'article 8 de la convention n° 155 et l'article 4 de la convention n° 176.

¹¹⁸ *Ibid.*

Politique nationale cohérente

Ces conventions prévoient non seulement l'adoption, la mise en œuvre et le réexamen périodique de la politique nationale susmentionnée, mais indiquent aussi que celle-ci doit être cohérente¹¹⁹. Ainsi, il faut non seulement prendre les mesures techniques prévues par les diverses conventions, mais aussi veiller à ce que ces mesures soient complémentaires et cohérentes.

Consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs

«Pour certains instruments, et notamment les normes en matière de sécurité et d'hygiène du travail, on estime que la consultation entre gouvernements et organisations d'employeurs et de travailleurs est particulièrement importante, et ce en raison même de leur objet. Les prescriptions spéciales à cet effet qui y sont incorporées reflètent le rôle vital que jouent les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue d'assurer la protection des salariés contre les risques que présente le milieu de travail.»¹²⁰ La politique nationale en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail doit être définie, mise en application et réexaminée périodiquement en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives¹²¹ et après consultation avec les mêmes organisations¹²². La commission d'experts a indiqué que les termes «en consultation» ont été employés au lieu de l'expression plus couramment utilisée «après consultation» pour bien indiquer qu'il peut y avoir plusieurs niveaux de consultation à diverses étapes de la procédure mise en place pour donner effet aux dispositions des conventions, et que ces organisations devraient intervenir activement dans le processus de prise de décision et d'application¹²³. Ces dispositions en matière de consultation sont habituelles dans les dispositions des conventions sur la sécurité et la santé au travail qui portent sur les mesures à prendre à l'échelle nationale, ou dans les dispositions qui permettent une certaine souplesse en ce qui concerne le champ d'application des conventions¹²⁴.

Consultation avec d'autres organisations

Certaines des conventions indiquent que des consultations doivent être effectuées avec des organisations qui ne sont ni des organisations d'employeurs ni des organisations de travailleurs. En outre, la commission d'experts a fait observer à cet égard que «...

¹¹⁹ «Une telle politique doit être cohérente, c'est-à-dire composée d'éléments constituant un tout bien ordonné et s'épaulant mutuellement.», BIT: Sécurité, hygiène et milieu de travail, rapport VII(1A), Conférence internationale du Travail, 66^e session, Genève, 1980, p. 63.

¹²⁰ Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la sécurité du milieu de travail, rapport III (partie 4B), CIT, 73^e session, 1987, paragr. 571.

¹²¹ Voir conventions n^{os} 155, 161, 170 et 174.

¹²² Voir convention n^o 176.

¹²³ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 574.

¹²⁴ Voir, par exemple, le paragraphe 2, de l'article 1 de la convention n^o 148; le paragraphe 2 de l'article 1 et le paragraphe 2 de l'article 2 de la convention n^o 155; les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la convention n^o 161; le paragraphe 3 de l'article 3 de la convention n^o 162; les articles 3 des conventions n^{os} 167 et 170, et l'article 6 de la convention n^o 174. L'article 17, paragraphe 2, de la convention n^o 119 indique que ces consultations peuvent être entamées par les organisations les plus représentatives d'employeurs.

l'autorité compétente devra prendre en considération l'avis de personnes qualifiées du point de vue technique, désignées par les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, en conformité avec l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977»¹²⁵. La convention n° 155 prévoit que, en vue d'assurer la cohérence de la politique nationale sur la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, tout Membre doit consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et, le cas échéant, d'autres organismes appropriés¹²⁶. De même, la convention n° 119 prévoit que, le cas échéant, les organisations de fabricants devraient être consultées par l'autorité compétente avant l'élaboration de toute législation nationale donnant effet aux dispositions (article 16), et que, dans le cas d'une dérogation temporaire aux dispositions prévoyant l'interdiction de la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dépourvues de dispositif de protection, l'autorité compétente doit consulter, le cas échéant, les organisations de fabricants (article 5, paragraphe 3). La recommandation n° 118 prévoit des dispositions analogues à ses paragraphes 5, 3 et 19¹²⁷. On soulignera qu'une autre convention prévoit que ces consultations doivent être effectuées avec «d'autres parties intéressées pouvant être touchées» dans les cas suivants: lorsqu'un Membre a recours à la possibilité que donne la convention d'exclure du champ d'application de la convention des installations ou branches d'activité économique où une protection équivalente est assurée; lorsqu'un Membre établit des plans pour l'application des mesures de prévention et de protection prévues par la convention dans le cas où des problèmes particuliers d'une certaine importance se poseraient, de sorte qu'il ne serait pas possible de mettre en œuvre immédiatement l'ensemble de ces mesures de prévention et de protection; lorsqu'un Membre formule, met en œuvre ou revoit une politique nationale cohérente relative à la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement contre les risques d'accidents majeurs; lorsqu'un Membre établit un système permettant d'identifier les installations à risque d'incident majeur; lorsqu'un employeur institue et entretient un système documenté de prévention et de protection de ces risques qui comporte notamment l'élaboration de plans et de procédures d'urgence, y compris toute consultation nécessaire avec les autorités et les organes chargés d'établir les plans et les procédures d'intervention visant à protéger la population et l'environnement en dehors du site de l'installation¹²⁸.

Les services de santé au travail doivent remplir leurs fonctions en collaboration avec les autres services de l'entreprise. Des mesures doivent être prises, conformément à la législation et à la pratique nationales, pour assurer une coopération et une coordination adéquates entre les services de santé au travail et, dans la mesure où cela est approprié, avec les autres services concernés par l'octroi des prestations de santé¹²⁹.

Mécanismes institutionnels

La nécessité d'une politique nationale cohérente, de consultations avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'une coordination entre les diverses autorités et organes chargés de donner effet aux dispositions des instruments qui portent sur les principes de la politique nationale et sur les mesures à prendre à

¹²⁵ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 575.

¹²⁶ Paragraphe 1 de l'article 15.

¹²⁷ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 596.

¹²⁸ Articles 1, paragraphe 4; 2, paragraphe 4; 5, paragraphe 1; et 9 d) i) de la convention n° 174.

¹²⁹ Article 9, paragraphes 2 et 3, de la convention n° 161.

l'échelle nationale font que des mécanismes, adaptés aux conditions et à la pratique nationales, doivent être mis en place, de même qu'un organe central, lorsque les circonstances l'exigent et que les conditions et la pratique nationales le permettent. Souvent, cet organe central revêt la forme d'un Conseil national sur la sécurité et la santé au travail.

Mesures pour donner effet à la politique nationale

Les Membres sont tenus de prendre des mesures pour donner effet aux dispositions des conventions. Ces mesures doivent être prescrites par la législation nationale, ou par d'autres moyens conformes aux conditions et à la pratique nationales¹³⁰, et en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés. Cette politique nationale devrait indiquer les fonctions et responsabilités respectives en matière de sécurité et de santé au travail et de milieu de travail des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et d'autres personnes¹³¹. La législation nationale doit désigner l'autorité appelée à surveiller et réglementer les divers aspects de la sécurité et de la santé couverts par les conventions¹³².

Mesures de prévention et de protection

Les normes de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail et au milieu de travail reposent sur l'établissement de mesures de prévention et de protection. Toutes ces mesures — identification, élimination, réduction au minimum, conditionnement, interdiction ou étiquetage de produits ou agents dangereux, établissement de limites d'exposition — doivent viser à prévenir des risques ou à protéger les travailleurs et le milieu de travail¹³³. Certaines conventions¹³⁴ prévoient un cadre juridique et institutionnel

¹³⁰ A titre d'exemple, le paragraphe 2 *a)* et *b)* de l'article 4 de la convention n° 176 prévoit que, lorsqu'il y a lieu, cette législation doit être complétée par des normes techniques, des principes directeurs, des recueils de directives pratiques, ou par d'autres moyens de mise en œuvre qui seront identifiés par l'autorité compétente. L'article 4 de la convention n° 148 et le paragraphe 1 de l'article 5 de la convention n° 167 prévoient des dispositions analogues.

¹³¹ Voir, par exemple, l'article 8 de la convention n° 155 et le paragraphe 2 *f)* de l'article 5 de la convention n° 176.

¹³² Voir l'article 5, paragraphe 1, de la convention n° 176.

¹³³ Pour beaucoup de substances ou de procédés dangereux, on n'a pas encore trouvé de substitut ou de parade assurant la meilleure protection possible. C'est pourquoi la détermination des taux de concentration de certaines substances, qui peuvent servir de critère pour évaluer les dangers présents dans le milieu de travail et pour étudier et contrôler les mesures de prévention ou de protection, joue un rôle essentiel. Par conséquent, l'autorité compétente devra fixer les critères permettant de définir les risques d'exposition et, le cas échéant, devra préciser, sur la base de ces critères, les limites d'exposition. Enfin, les critères et les limites d'exposition devront être complétés et révisés à intervalles réguliers, à la lumière des dernières connaissances scientifiques. En outre, certaines conventions et recommandations visent la détermination des critères et limites d'exposition par rapport aux substances et agents nocifs. La convention (n° 136) et la recommandation (n° 144) sur le benzène, 1971, par exemple, obligent l'autorité compétente à fixer, pour la concentration de benzène dans l'atmosphère des lieux de travail, un maximum ne dépassant pas la valeur de 25 parties par million (80 mg/m³). La recommandation ajoute que ce maximum devrait être abaissé aussi rapidement que possible s'il est médicalement constaté que cette réduction est désirable. La convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974, énonce les mesures à prendre pour restreindre l'emploi des substances et agents cancérogènes dans le milieu de travail. La recommandation n° 147 qui l'accompagne invite l'autorité compétente à établir les critères permettant de déterminer le degré d'exposition à ces substances ou agents et, dans les cas appropriés, à préciser les niveaux devant servir d'indicateur pour la surveillance du milieu de travail. Les doses maximales admissibles de

pour la sécurité et la santé au travail et le milieu de travail. D'autres normes visent certains types de risques¹³⁵ et prévoient des mesures de prévention et de protection d'ordre général. D'autres instruments prévoient des dispositions plus détaillées en ce qui concerne les mesures de prévention et de protection dans certains secteurs d'activité comme la construction, l'industrie minière ou le travail dans les ports. Ces normes sont complétées par des recueils de directives pratiques qui apportent des indications plus précises sur l'application des normes. Les conventions font mention de certains de ces recueils¹³⁶. La plupart des normes prévoient des mesures de ce type, lesquelles ont une importance essentielle pour l'application des normes.

Mesures de contrôle et d'application

Etant donné que ces instruments comprennent des dispositions détaillées et complexes, il peut être opportun d'insister quelque peu sur leur application pratique¹³⁷. Les normes sur la sécurité et la santé au travail comportent, cela se conçoit sans peine, des dispositions sur leur application. Toutefois, ces instruments «comprennent les dispositions d'usage selon lesquelles les gouvernements doivent charger des services d'inspection appropriés du contrôle de l'application des instruments ou vérifier qu'une inspection adéquate est assurée»¹³⁸. En outre, une autre convention¹³⁹ consacre le droit des

rayonnements ionisants provenant de sources extérieures ou intérieures à l'organisme, ainsi que les quantités maximales admissibles de substances radioactives introduites dans l'organisme, doivent être fixées pour les différentes catégories de travailleurs, conformément à la convention (n° 115) et à la recommandation (n° 114) sur la protection contre les radiations, 1960. La convention (n° 162) et la recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986, prévoient également la détermination des limites d'exposition des travailleurs à cette substance. Tous les instruments susmentionnés prévoient que les critères et limites d'exposition seront périodiquement révisés et mis à jour à la lumière des progrès techniques et scientifiques.

¹³⁴ Conventions n°s 155 et 161.

¹³⁵ Conventions n°s 148, 115, 136 et 139.

¹³⁶ Voir article 1, paragraphe 3, de la convention n° 139, paragraphe 7 de la recommandation n° 147, paragraphe 5 de la recommandation n° 172 et paragraphe 18 3) de la recommandation n° 118.

¹³⁷ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 617. Cette observation, qui porte sur les conventions n°s 119 et 148, est également valable pour les autres instruments sur la sécurité et la santé au travail.

¹³⁸ *Ibid.*, paragr. 621. Les conventions n°s 119 et 148 (articles 15, paragraphe 2, et 16 b), respectivement) prévoient des services d'inspection pour contrôler l'application de leurs dispositions. Toutefois, la convention n° 155 est plus précise et prévoit à son article 9, paragraphe 1, que «le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail devra être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant». Cette disposition est conforme aux exigences des trois principaux instruments sur l'inspection du travail (conventions n°s 81, 129 et 178), en vertu desquelles les services d'inspection sont chargés d'assurer l'application des «dispositions légales» (qui comprennent, outre la législation, les sentences arbitrales et conventions collectives ayant force de loi — voir articles 3 a) et 27 de la convention n° 81, articles 2 et 6, paragraphe 1 a), de la convention n° 129, et articles 1, paragraphe 7 c), et 3, paragraphe 1, de la convention n° 178), dispositions légales qui, souvent, sont adoptées ou conclues pour satisfaire aux dispositions des conventions ratifiées. Certains instruments, comme la convention n° 174, énumèrent les obligations dans ce domaine en indiquant que «l'autorité compétente doit disposer d'un personnel dûment qualifié, formé et compétent, s'appuyant sur suffisamment de moyens, de techniciens et de spécialistes pour inspecter, enquêter, fournir une évaluation et des conseils sur les questions traitées dans la convention et assurer le respect de la législation nationale» (article 18, paragraphe 1). D'autres indiquent que la législation nationale devra prévoir l'inspection des mines par des inspecteurs désignés à cet effet par l'autorité compétente (article 5, paragraphe 2 b), de la convention n° 176), ou que le Membre devra mettre en

représentants de l'employeur et des travailleurs d'une installation à risques d'accident majeur d'avoir la possibilité d'accompagner les inspecteurs lorsqu'ils contrôlent l'application des mesures prescrites en vertu de la convention, à moins que ceux-ci n'estiment, à la lumière des directives générales de l'autorité compétente, que cela risque de porter préjudice à l'efficacité de leur contrôle¹⁴⁰. Il n'est pas rare de trouver dans ces instruments des dispositions qui obligent les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants à collaborer aussi étroitement que possible à tous les niveaux de l'entreprise en vue de l'application des mesures prescrites dans la convention¹⁴¹. Ces dispositions sont conformes aux exigences des normes fondamentales de l'OIT en matière d'inspection du travail¹⁴². En outre, deux autres conventions¹⁴³ indiquent que des représentants des employeurs et des travailleurs d'une installation à risques d'accident majeur devront avoir la possibilité d'accompagner les inspecteurs, à moins que ceux-ci n'estiment, à la lumière des directives générales de l'autorité compétente, que cela risque de porter préjudice à l'efficacité de leur contrôle¹⁴⁴. Une autre convention¹⁴⁵ donne aux représentants des travailleurs pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail le droit de participer aux inspections et aux enquêtes qui sont menées par l'employeur et par l'autorité compétente sur le lieu de travail¹⁴⁶. Les Membres qui n'ont pas ratifié la convention n° 81 sur l'inspection du travail ou la convention n° 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture devraient s'inspirer de leurs dispositions¹⁴⁷.

place des services d'inspection appropriés afin de contrôler l'application des mesures à prendre conformément à la convention, et doter ces services des ressources nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches (article 35 *b*) de la convention n° 167 et article 16 *b*) de la convention n° 176).

¹³⁹ Article 18, paragraphe 2, de la convention n° 174.

¹⁴⁰ La convention n° 139 (article 5) et la convention n° 162 (article 5) prévoient des dispositions analogues.

¹⁴¹ Article 8 de la convention n° 162, article 8 de la convention n° 161, et article 11 *a*) de la convention n° 167.

¹⁴² Article 5 *b*) de la convention n° 81 et article 13 de la convention n° 129.

¹⁴³ Convention n° 148 (article 5, paragraphe 4), et convention n° 174 (article 18, paragraphe 2).

¹⁴⁴ Voir également partie II (collaboration des employeurs et des travailleurs en ce qui concerne la santé et la sécurité) de la recommandation n° 81 de 1947 sur l'inspection du travail, et le paragraphe 10 de la recommandation n° 133 de 1969 sur l'inspection du travail dans l'agriculture, qui préconise «comme l'une des formes de collaboration possible la création dans l'entreprise de comités d'hygiène et de sécurité ou d'organes analogues comprenant des représentants d'employeurs et de travailleurs», rapport III (partie 4B), CIT, 71^e session, 1985, paragr. 283.

¹⁴⁵ Convention n° 176 (article 13, paragraphe 2 *b*) ii).

¹⁴⁶ La commission d'experts, soulignant l'importance de permettre aux membres des comités et/ou des délégués à la sécurité d'accompagner les inspecteurs du travail dans leurs visites d'inspection, a estimé que «... leur connaissance du milieu de travail rend les comités mixtes et les délégués à la sécurité particulièrement aptes à détecter certains problèmes qu'ils pourront signaler à l'inspecteur au cours de leurs visites». *Ibid.*, paragr. 285.

¹⁴⁷ On soulignera que le paragraphe 5 de la recommandation n° 164 indique que le système d'inspection prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 155, devrait s'inspirer des dispositions des conventions sur l'inspection du travail et sur l'inspection du travail dans l'agriculture.

Par ailleurs, une autre convention ¹⁴⁸ prévoit qu'une personne compétente doit vérifier et soumettre à des essais les appareils de levage et les travaux dans l'air comprimé, et inspecter les échafauds, les batardeaux et les caissons. La convention définit une «personne compétente» comme étant une personne possédant des qualifications suffisantes telles qu'une formation adéquate et des connaissances, une expérience et des aptitudes suffisantes pour exécuter de façon sûre les tâches spécifiées.

La plupart des conventions prévoient des dispositions sur les mesures nécessaires à prendre, notamment des sanctions et des mesures correctives appropriées en cas d'atteinte aux exigences des conventions ¹⁴⁹. Sont également prévues d'autres mesures, notamment la capacité d'ordonner la suspension de travaux ¹⁵⁰.

Surveillance de la santé des travailleurs

La commission d'experts a souligné l'importance que revêtent la protection et la surveillance de la santé des travailleurs, lesquelles répondent à «un profond et ancien souci de l'OIT, que l'Organisation a bien manifesté dans son action normative» ¹⁵¹. La commission d'experts a rappelé que «d'autres instruments de l'OIT sur l'hygiène et la sécurité du travail traitent des examens médicaux, et notamment les instruments sur le benzène, sur le cancer professionnel et sur l'amiante» ¹⁵². En outre, la commission a fait observer que «la Conférence internationale du Travail, en 1985, a adopté la convention n° 161 et la recommandation n° 171 sur les services de santé au travail, qui marquent une grande étape dans le développement des systèmes nationaux de surveillance sanitaire» ¹⁵³.

Les données «des résultats de la surveillance du milieu de travail devraient être consignées sous une forme appropriée et tenues à la disposition de l'employeur, des travailleurs et de leurs représentants dans l'entreprise ou du Comité de sécurité et d'hygiène, lorsqu'ils existent» ¹⁵⁴.

Il existe deux sortes d'examens médicaux. D'un côté, les examens médicaux effectués sous la responsabilité d'un médecin qualifié et agréé par l'autorité compétente ¹⁵⁵, et de l'autre, les examens comportant des examens biologiques ¹⁵⁶.

Les mesures de sécurité et d'hygiène du travail ne doivent entraîner aucune dépense pour les travailleurs ¹⁵⁷. Plusieurs instruments prévoient également que la surveillance de la

¹⁴⁸ Convention n° 167 (articles 15 d), 17, paragraphe 3, 14, paragraphe 4, et 20, paragraphe 3).

¹⁴⁹ Article 16 a) de la convention n° 176, article 16 a) de la convention n° 148 et article 35 a) de la convention n° 167.

¹⁵⁰ Article 19 de la convention n° 174 et article 5, paragraphe 2 e), de la convention n° 176.

¹⁵¹ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 519.

¹⁵² *Ibid.*, paragr. 523.

¹⁵³ *Ibid.*, paragr. 519.

¹⁵⁴ Paragraphe 6 1) de la recommandation n° 171.

¹⁵⁵ Article 10 a) de la convention n° 136.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Article 21 de la convention n° 155.

santé des travailleurs ou les examens médicaux ne doivent entraîner aucune dépense pour les travailleurs ou doivent être gratuits¹⁵⁸. De plus, ces examens doivent être effectués¹⁵⁹ ou devraient être normalement effectués¹⁶⁰, dans la mesure du possible, pendant les heures de travail¹⁶¹. Une autre convention¹⁶² prévoit que la surveillance de la santé des travailleurs en relation avec le travail ne doit entraîner pour ceux-ci aucune perte de gain. Les services de santé au travail doivent être informés par l'employeur et les travailleurs de tout facteur connu et de tout facteur suspect du milieu de travail susceptible d'avoir des effets sur la santé des travailleurs¹⁶³. Ces services doivent être informés des cas de maladie parmi les travailleurs et des absences du travail pour des raisons de santé¹⁶⁴, et ils devraient consigner les données relatives à la santé des travailleurs dans des dossiers personnels et confidentiels de santé. Lorsque ces dossiers contiennent des informations personnelles ayant un caractère médical confidentiel, l'accès à ces dossiers devrait être limité au personnel médical, mais les données personnelles relatives aux évaluations de la santé ne devraient être communiquées à des tiers que si le travailleur intéressé y consent en toute connaissance de cause¹⁶⁵. La commission d'experts a traité des questions suivantes: obligation d'enregistrer les résultats de la surveillance du milieu de travail et de la santé des travailleurs, durée pendant laquelle ces données doivent être conservées, personnes responsables de cet enregistrement, période de confidentialité des résultats des examens médicaux et droits, à cet égard, des travailleurs¹⁶⁶. Toutefois, les travailleurs intéressés, leurs représentants et les services d'inspection doivent pouvoir accéder à ces données¹⁶⁷. Afin de tirer le plus grand parti possible des données médicales recueillies, celles-ci doivent être mises en corrélation avec le dossier médical du travailleur, notamment en ce qui concerne les caractéristiques de ses emplois antérieurs, les produits chimiques avec lesquels il a été en contact, la durée et la nature de l'exposition qu'il a subie, les maladies professionnelles constatées et les maladies non professionnelles qu'il a contractées, les procédés de fabrication en usage et les mesures sanitaires et médicales prises. Les instruments sur les radiations ionisantes, sur le cancer professionnel et sur l'amiante prévoient des dispositions sur l'élaboration et la tenue des dossiers médicaux des travailleurs¹⁶⁸.

¹⁵⁸ Article 12 de la convention n° 161, article 10, paragraphe 2, de la convention n° 136, paragraphe 18, de la recommandation n° 144, paragr. 13, de la recommandation n° 147, article 11, paragraphe 2, de la convention n° 148, paragraphes 17 et 22 de la recommandation n° 114 et article 21, paragraphe 2, de la convention n° 162.

¹⁵⁹ Article 12 de la convention n° 161 et paragraphe 18 de la recommandation n° 144.

¹⁶⁰ Paragraphe 17 de la recommandation n° 156.

¹⁶¹ Article 12 de la convention n° 161 et paragraphe 13 de la recommandation n° 147.

¹⁶² Convention n° 161 (article 12).

¹⁶³ Article 14 de la convention n° 161.

¹⁶⁴ *Ibid.*, article 15.

¹⁶⁵ Paragraphe 14 de la recommandation n° 171.

¹⁶⁶ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, à propos de la convention n° 148 (paragr. 519 à 569).

¹⁶⁷ Article 20, paragraphe 3, de la convention n° 162.

¹⁶⁸ La nécessité de trouver un autre emploi pour un travailleur dont le maintien dans son emploi est contre-indiqué pour des raisons de santé constitue un principe général de médecine du travail qui

Lorsqu'une affectation permanente à un travail impliquant une exposition à un danger est déconseillée pour des raisons médicales, tous les efforts doivent être faits, d'une manière compatible avec la pratique et les conditions nationales, pour fournir aux travailleurs intéressés d'autres moyens de conserver leur revenu ¹⁶⁹.

Accidents du travail et maladies professionnelles, incidents graves — notification et enquêtes, compilation et publication de statistiques

Le suivi et la surveillance de la santé des travailleurs et l'enregistrement de données sur leurs résultats visent à permettre aux autorités publiques de connaître la situation de la santé au travail et les risques auxquels les travailleurs sont confrontés. Par ailleurs, les travailleurs devraient signaler à l'employeur tout incident ou atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci ¹⁷⁰. Les employeurs devraient être tenus d'enregistrer les données relatives à la sécurité, à la santé des travailleurs et au milieu de travail jugées indispensables par l'autorité ou les autorités compétentes et pourraient inclure des données concernant tous les accidents du travail et tous les cas d'atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci, ainsi que des données sur l'exposition à certains agents et substances ¹⁷¹. En outre, d'autres normes sur la sécurité et la santé au travail ¹⁷² prévoient l'établissement, par les autorités compétentes, de procédures sur l'enregistrement, la compilation, la communication et la publication de statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles et sur les accidents et incidents dangereux. Une autre convention ¹⁷³ prévoit que l'autorité ou les autorités compétentes doivent progressivement assurer l'établissement et l'application de procédures visant la déclaration des accidents du travail et des cas de maladies professionnelles par les employeurs et, lorsque cela est approprié, par les institutions d'assurance et les autres organismes ou personnes directement intéressés, ainsi que l'établissement de statistiques annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

figure au paragraphe 17 de la recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985. Voir également le paragraphe 24 de la recommandation (n° 114) sur la protection contre les radiations, 1960, l'article 3 de la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974, l'article 21, paragr. 5, de la convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, et le paragraphe 36 de la recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986.

¹⁶⁹ Article 21, paragraphe 4, de la convention n° 162. Voir également l'article 14 de la convention n° 115, l'article 11, paragraphe 3, de la convention n° 148 et le paragraphe 27 *d*) de la recommandation n° 183.

¹⁷⁰ Paragraphe 16 *e*) de la recommandation n° 164.

¹⁷¹ Paragraphe 15 de la recommandation n° 164. Voir également l'article 3 de la convention n° 139 et le paragraphe 15 1) *a*) de la recommandation n° 147, l'article 10 1) *b*) de la convention n° 136 et les paragraphes 17 *b*) et 27 de la recommandation n° 144, le paragraphe 82 de la recommandation n° 120, les paragraphes 24, 25 et 26 de la recommandation n° 114, l'article 10 *d*) et *e*) de la convention n° 176 et le paragraphe 13 *a*) de la recommandation n° 183, l'article 12 *b*), *c*) et *d*) de la convention n° 170, le paragraphe 18 de la recommandation n° 156 et le paragraphe 13 de la recommandation n° 171. De même, les articles 13 et 14 de la convention n° 174 prévoient que les employeurs, dès qu'un accident majeur se produit, doivent en informer l'autorité compétente et les autres instances désignées à cet effet, et présenter à l'autorité compétente un rapport détaillé contenant une analyse des causes de cet accident et indiquant ses conséquences immédiates sur le site, ainsi que toute mesure prise pour en atténuer les effets.

¹⁷² Voir les articles 11 *d*) et 34 de la convention n° 167, les articles 5, paragraphe 2 *c*) et *d*), et 10 *d*) et *e*) de la convention n° 176, et l'article 21, paragraphe 5, de la convention n° 162.

¹⁷³ Article 11 *c*) de la convention n° 155.

L'autorité ou les autorités compétentes doivent également assurer la publication annuelle d'informations sur les mesures prises en application de la politique nationale ainsi que sur les accidents du travail, les cas de maladies professionnelles et les autres atteintes à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci ¹⁷⁴. La convention sur les services de santé au travail indique que ces services doivent être informés des cas de maladies parmi les travailleurs et participer à l'analyse des accidents du travail et des maladies professionnelles ¹⁷⁵.

La convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ¹⁷⁶, prévoit également que l'autorité compétente doit progressivement exécuter des enquêtes lorsqu'un cas d'accident du travail, un cas de maladie professionnelle ou toute autre atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci paraît refléter des situations graves.

Premiers secours et cas d'urgence

Souvent, ce sont les employeurs qui ont la responsabilité principale d'assurer les premiers secours en cas d'urgence (voir section 2 ci-après), mais les normes dans ce domaine prévoient que les pouvoirs publics, dans une certaine mesure, en sont également responsables ¹⁷⁷. Lorsque des organes publics fournissent des services de santé au travail ou y participent, ils doivent participer à l'organisation de ces services. A propos de la sécurité dans les mines, la législation nationale doit établir les prescriptions à suivre en ce qui concerne le sauvetage dans les mines, les premiers soins et les services médicaux appropriés. Elle doit aussi établir l'obligation de fournir des appareils respiratoires de sauvetage individuels adéquats aux travailleurs dans les mines souterraines de charbon et, s'il y a lieu, dans d'autres mines souterraines ¹⁷⁸. En cas d'accident majeur, l'autorité compétente, en tenant compte des informations fournies par l'employeur, doit faire en sorte que des plans et procédures d'urgence comportant des dispositions en vue de protéger la population et l'environnement en dehors du site de chaque installation à risques d'accident majeur soient établis, mis à jour à des intervalles appropriés et coordonnés avec les autorités et instances concernées ¹⁷⁹.

¹⁷⁴ *Ibid.*, article 11 e).

¹⁷⁵ Articles 5 k) et 15 de la convention n° 161, et paragraphes 8 f) et 13 de la recommandation n° 171. On rappellera également que la convention n° 81 (articles 14 et 21 f) et g)), la recommandation n° 81 (paragraphe 9 f) et g)) et la convention n° 129 (articles 19 et 27 f) et g)) indiquent qu'il est nécessaire d'informer les services de l'inspection du travail des cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, et de compiler et de publier des statistiques annuelles dans les rapports de l'inspection du travail.

¹⁷⁶ Article 11 d).

¹⁷⁷ On rappellera que la convention n° 81 (articles 14 et 21 f) et g)), la recommandation n° 81 (paragraphe 9 f) et g)) et la convention n° 129 (articles 19 et 27 f) et g)) indiquent qu'il est nécessaire d'informer les services de l'inspection du travail des cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles et de compiler et publier annuellement des statistiques à ce sujet dans les rapports de l'inspection du travail.

¹⁷⁸ Article 5, paragraphe 4 a) et b), de la convention n° 176.

¹⁷⁹ Article 15 et 16 de la convention n° 174.

D'une manière générale, les autorités compétentes qui s'occupent de la sécurité et de la santé au travail ne s'occupent pas directement de l'information et de la formation des travailleurs. Souvent, elles ne sont tenues que de s'assurer que les principaux fournisseurs d'information et prestataires de formation (entre autres, les employeurs et les personnes qui conçoivent, fabriquent ou importent des machines) remplissent leurs obligations à cet égard¹⁸⁰.

Toutefois, dans certains cas, les autorités compétentes sont tenues de fournir des informations et d'assurer une formation directement. A titre d'exemple, les gouvernements doivent prendre des mesures pour fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs afin de les aider à se conformer à leurs obligations légales¹⁸¹. Ils sont également tenus de prendre des mesures pour encourager l'inclusion des questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement supérieur technique, médical et professionnel, de manière à répondre aux besoins de formation de tous les travailleurs¹⁸². En ce qui concerne certains agents ou produits, l'autorité compétente doit prendre les dispositions appropriées pour promouvoir la diffusion des informations et l'éducation de toutes les personnes concernées au sujet des risques que l'exposition à des substances ou produits dangereux (amiante, substance cancérigène, radiations ionisantes) comporte, ainsi que des méthodes de prévention et de contrôle¹⁸³. A propos des substances et agents cancérigènes, tout Membre qui ratifie la convention applicable doit prendre des mesures pour que les travailleurs qui sont exposés à des substances ou agents cancérigènes, l'ont été ou risquent de l'être, reçoivent toutes les informations disponibles sur les risques que comportent ces substances et agents et sur les mesures requises¹⁸⁴. En ce qui concerne la protection des travailleurs contre les radiations ionisantes, les gouvernements doivent adopter les règles et mesures nécessaires pour protéger efficacement les travailleurs et mettre à disposition les informations essentielles à cette fin¹⁸⁵. Tous les travailleurs directement affectés à des travaux sous radiation doivent être dûment instruits, avant et pendant l'affectation à de tels travaux¹⁸⁶. En ce qui concerne les produits chimiques, l'autorité compétente doit faire en sorte que des informations sur les mesures de sécurité à prendre et la conduite à suivre en cas d'accident majeur soient diffusées auprès des populations susceptibles d'être affectées par un accident majeur, sans qu'elles aient à le demander, et que ces informations soient mises à jour et rediffusées à intervalles appropriés; en cas d'accident majeur, l'alerte doit être donnée dès que possible; lorsque les conséquences d'un accident majeur pourraient dépasser les frontières, les informations requises doivent être fournies aux Etats concernés, afin de contribuer aux mesures de coopération et de coordination¹⁸⁷. Enfin, les services de

¹⁸⁰ Voir par exemple l'article 12 *b*) de la convention n° 155 et l'article 22, paragraphe 2, de la convention n° 162.

¹⁸¹ Article 10 de la convention n° 155.

¹⁸² *Ibid.*, article 14.

¹⁸³ Article 22, paragraphe 1, de la convention n° 162.

¹⁸⁴ Article 4 de la convention n° 139. Voir les paragraphes 16 à 21 de la recommandation n° 147.

¹⁸⁵ Article 3, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 115.

¹⁸⁶ *Ibid.*, article 9.

¹⁸⁷ Article 16 de la convention n° 174.

la santé au travail doivent collaborer à la diffusion de l'information, à la formation et à l'éducation dans les domaines de la santé et de l'hygiène au travail, ainsi que de l'ergonomie¹⁸⁸.

Recherche

Etant donné que la sécurité et la santé au travail et le milieu de travail sont en évolution constante et qu'il est important d'actualiser les connaissances sur les risques pour la santé et la sécurité, ainsi que sur les modalités et moyens de prévention et de protection contre ces risques, il existe, en bonne logique, dans les normes en question, des dispositions sur la recherche. Les gouvernements ou les autorités compétentes doivent prendre des mesures afin que les personnes qui conçoivent, fabriquent, importent, mettent en circulation ou cèdent à un titre quelconque des machines, des matériels ou des substances à usage professionnel procèdent à des études et à des recherches ou se tiennent au courant de toute autre manière de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques pour s'assurer que ces machines, matériels ou substances ne présentent pas de danger pour la sécurité et la santé des personnes qui les utiliseront correctement¹⁸⁹. Des mesures doivent également être prises pour promouvoir la recherche dans le domaine de la prévention et de la limitation des risques dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail¹⁹⁰.

Divulgence d'informations confidentielles

Etant donné l'importance de l'information pour les mesures de prévention et de protection, la question du traitement des informations confidentielles est pertinente dans le domaine de la sécurité et du travail. Les gouvernements et les autorités compétentes sont tenus de veiller à ce que les travailleurs et les autres personnes intéressées par les questions relatives aux risques professionnels reçoivent les informations nécessaires, ce qui peut entraîner la divulgation de secrets commerciaux. Des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise aux termes desquelles les représentants des travailleurs dans l'entreprise recevront une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur pour garantir la sécurité et la santé, à condition de ne pas divulguer de secrets commerciaux¹⁹¹.

Femmes et jeunes travailleurs

Les dispositions en matière de sécurité et de santé au travail s'appliquent à tous les travailleurs visés par les normes, quel que soit leur sexe, mais il existe des dispositions sur l'âge minimum en ce qui concerne certaines activités et risques; d'autres dispositions protègent les femmes contre les conséquences de certaines activités et risques qui sont plus

¹⁸⁸ Article 5 i) de la convention n° 161.

¹⁸⁹ Article 12 de la convention n° 155.

¹⁹⁰ Article 14 de la convention n° 148. Des dispositions analogues sont contenues dans certaines des recommandations sur la sécurité et la santé au travail (paragraphe 22 1) de la recommandation n° 156, paragraphe 26 de la recommandation n° 144, paragraphe 27 de la recommandation n° 128, paragraphe 80 1) de la recommandation n° 120, paragraphe 11 de la recommandation n° 172).

¹⁹¹ Article 19 c) de la convention n° 155, articles 1, paragraphe 2 b), et 18, paragraphe 4, de la convention n° 170, et article 6 de la convention n° 174.

dangereuses pour elles ¹⁹². La protection prévue pour les femmes et les jeunes peut prendre deux formes: soit l'interdiction d'assigner à ces catégories de travailleurs certains types de tâches, soit l'établissement de conditions de travail particulières pour effectuer certains travaux.

2. Rôle des employeurs

Obligations

Normes générales

Les premières conventions sur la sécurité et la santé au travail, entre autres les conventions n^{os} 115, 120, 136 et 139, ne contiennent que peu de dispositions portant directement sur les obligations de l'employeur. Il revient au gouvernement ou à l'autorité compétente, à partir des dispositions de ces conventions, de définir les obligations des employeurs dans la législation nationale ou d'une autre manière appropriée. Par la suite, certaines conventions, comme les conventions n^{os} 148, 167, 170, 176 et, plus particulièrement, la convention n^o 162, ont énoncé de façon plus détaillée les obligations des employeurs. En outre, les conventions n^{os} 148 (article 6, paragraphe 1), 162 (article 6, paragraphe 1) et 167 (article 7) indiquent expressément que l'employeur est responsable de l'application des mesures prescrites.

Sécurité des lieux de travail, des machines, des équipements et procédés de travail, des substances et des agents chimiques, physiques et biologiques

Les employeurs sont tenus de faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable ¹⁹³, les lieux de travail, les machines, les matériels et les procédés de travail placés sous leur contrôle ne présentent pas de risques pour la sécurité et la santé des travailleurs. De plus, ils sont tenus de faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les substances et les agents chimiques, physiques et biologiques placés sous leur contrôle ne présentent pas de risques pour la santé lorsqu'une protection appropriée est assurée ¹⁹⁴. L'obligation de respecter les mesures prescrites dans les conventions incombe aux employeurs, ce qui est expressément indiqué, d'une manière générale, dans les articles 6 de la convention n^o 148, 7 de la

¹⁹² Article 11 de la convention n^o 136, article 7 de la convention n^o 115, paragraphe 16 de la recommandation n^o 114, article 3 de la convention n^o 139, et paragraphe 25 4) de la recommandation n^o 177; voir également BIT: *Médecine du travail, protection de la maternité et santé de la famille*, série *Sécurité, hygiène et médecine du travail*, Genève, 1974, pp. 25 et 26.

¹⁹³ L'expression «dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable» a suscité tant la préoccupation des employeurs, qui ont estimé que la notion de ce qui est pratiquement réalisable devrait s'appliquer non seulement d'un point de vue technique, mais aussi d'un point de vue économique, que celle des travailleurs, qui ont préféré que cette notion ne figure pas dans les normes, au motif qu'ils craignaient qu'elle ait pour effet, en l'absence de critères objectifs, de laisser la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs à la discrétion de l'employeur. Le Bureau a indiqué, dans un avis sans caractère officiel, que le sens de cette expression dépend du contexte mais que, dans cette disposition, il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultats.

¹⁹⁴ Article 16, paragraphes 1 et 2, de la convention n^o 155.

convention n° 167, et 7 de la convention n° 119¹⁹⁵. Les autres conventions indiquent les obligations de l'employeur dans leurs sections y afférentes.

Mesures de prévention et de protection

Les mesures de prévention technique doivent faire partie intégrante de tout procédé où le travailleur rencontre, ou peut rencontrer, des risques pour sa sécurité ou sa santé. La plupart des conventions, d'ordre général ou non, contiennent des dispositions dans les domaines suivants.

— Evaluation des risques

Pour éliminer ou réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé que présentent les mines sous son autorité, l'employeur est tenu en particulier d'assurer le contrôle, l'évaluation et l'inspection périodique du milieu de travail afin d'identifier les divers dangers auxquels les travailleurs peuvent être exposés et d'évaluer le degré de cette exposition¹⁹⁶. L'employeur est tenu d'évaluer les risques résultant de l'utilisation des produits chimiques au travail¹⁹⁷, mais non d'évaluer le caractère dangereux des produits chimiques¹⁹⁸. A propos des installations à risques d'accident majeur, les employeurs doivent instituer et entretenir un système documenté de prévention et de protection de ces risques comportant l'identification et l'analyse des dangers ainsi que l'évaluation des risques, y compris la prise en considération des interactions possibles entre les produits¹⁹⁹. Les services de santé au travail doivent, entre autres fonctions, identifier et évaluer les risques d'atteinte à la santé sur les lieux de travail²⁰⁰.

— Elimination et réduction au minimum des risques, mesures de protection

En prenant des mesures de prévention et de protection dans les mines, l'employeur doit, dans l'ordre suivant, éliminer les risques, les contrôler à la source, les réduire au minimum et, dans la mesure où ces risques subsistent, prévoir l'utilisation d'équipements de protection individuelle²⁰¹.

— Etiquetage, classification, marquage, protection, signalisation appropriée

¹⁹⁵ Dans le cas de la convention n° 167, cette obligation s'applique aux travailleurs indépendants et, dans la convention n° 119, l'obligation de respecter d'autres mesures qui ne sont pas liées à l'utilisation des machines (vente, location, cession à tout autre titre et exposition de machines) incombe aux vendeurs, aux loueurs, à la personne qui cède la machine à tout autre titre ou à l'exposant ainsi que, dans les cas appropriés, conformément à la législation nationale, à leurs mandataires respectifs (article 4 de la convention n° 119). Voir également l'article 12 de la convention n° 155.

¹⁹⁶ Article 7 e) de la convention n° 176.

¹⁹⁷ Article 13, paragraphe 1, de la convention n° 170.

¹⁹⁸ *Ibid.*, articles 6 à 9.

¹⁹⁹ Article 9 a) de la convention n° 174.

²⁰⁰ Article 5 de la convention n° 161.

²⁰¹ Article 6 de la convention n° 176.

Tout fournisseur a l'obligation de classer, de marquer et d'étiqueter les produits chimiques et de fournir des fiches de données de sécurité sur les produits chimiques dangereux²⁰². Par ailleurs, l'employeur doit s'assurer que les produits chimiques sont étiquetés ou marqués, et que des fiches de données de sécurité leur ont été fournies pour qu'ils puissent les mettre à la disposition des travailleurs et de leurs représentants²⁰³. Une signalisation appropriée des dangers doit être utilisée pour indiquer l'existence de risques dus à des radiations ionisantes. Tous les renseignements qui peuvent être nécessaires à ce sujet doivent être fournis aux travailleurs. Tous les travailleurs directement affectés à des travaux sous radiation doivent être dûment instruits, avant et pendant l'affectation à de tels travaux, des précautions à prendre pour leur sécurité et pour la protection de leur santé ainsi que des raisons qui les motivent²⁰⁴.

— *Respect des limites d'exposition, contrôle et réduction de cette exposition*

Dans le cas de travaux insalubres et dangereux, il incombe à l'employeur de prendre des mesures d'organisation des travaux. Celles-ci doivent viser à restreindre le nombre de travailleurs exposés²⁰⁵ et à réduire la durée et le degré de leur exposition à un minimum compatible avec la sécurité²⁰⁶. Elles doivent prévoir également la limitation de l'accès aux locaux à risques et la pose de panneaux avertisseurs²⁰⁷. Dans tous les lieux de travail où les travailleurs sont exposés à l'amiante, l'employeur doit prendre toutes les mesures appropriées pour y prévenir ou y contrôler la libération de poussières d'amiante dans l'air, pour s'assurer que les limites d'exposition ou les autres critères d'exposition sont observés, ainsi que pour réduire l'exposition à un niveau aussi bas que cela est raisonnable et pratiquement réalisable²⁰⁸. De plus, chaque employeur doit établir et mettre en œuvre sous sa responsabilité des mesures pratiques pour la prévention et le contrôle de l'exposition à l'amiante des travailleurs qu'il emploie et pour leur protection contre les risques dus à l'amiante²⁰⁹. Les employeurs doivent faire en sorte que les travailleurs ne soient pas exposés aux produits chimiques au-delà des limites d'exposition établies, et évaluer, surveiller et enregistrer l'exposition des travailleurs aux produits chimiques dangereux²¹⁰.

²⁰² Article 9 de la convention n° 170.

²⁰³ Article 10 de la convention n° 170. La convention n° 162 prévoit que les producteurs et les fournisseurs d'amiante, de même que les fabricants et les fournisseurs de produits contenant de l'amiante, doivent être tenus pour responsables de l'étiquetage adéquat des récipients et, lorsque cela est approprié, des produits, dans une langue et d'une manière aisément comprises par les travailleurs et les utilisateurs intéressés, selon les prescriptions fixées par l'autorité compétente (article 14). L'article 12 de la convention n° 136 indique que le mot «benzène» et les symboles de danger nécessaires doivent être clairement visibles sur tout récipient contenant du benzène ou des produits renfermant du benzène.

²⁰⁴ Article 9 de la convention n° 115.

²⁰⁵ Article 2, paragraphe 2, de la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Paragraphe 17 de la recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986.

²⁰⁸ Article 15, paragraphe 3, de la convention n° 162.

²⁰⁹ *Ibid.*, article 16.

²¹⁰ Article 12 de la convention n° 170.

— *Élimination des résidus de produits chimiques dangereux*

La convention n° 170²¹¹ prévoit que les produits chimiques dangereux dont on n'a plus besoin et les récipients qui ont été vidés mais peuvent contenir des résidus de produits chimiques dangereux doivent être manipulés ou éliminés de manière à éliminer ou à réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé ainsi que pour l'environnement, conformément à la législation et à la pratique nationales. L'employeur doit aussi éliminer les déchets contenant de l'amiante d'une manière qui ne présente de risques ni pour la santé des travailleurs intéressés, y compris ceux qui manipulent des déchets d'amiante, ni pour celle de la population au voisinage de l'entreprise. Des mesures appropriées doivent être prises par l'autorité compétente et par les employeurs pour prévenir la pollution de l'environnement général par les poussières d'amiante émises depuis les lieux de travail²¹².

— *Désignation d'une personne compétente ou recours à un service extérieur pour s'occuper des questions de prévention et de limitation de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations sur les lieux de travail*

Selon les modalités et dans les circonstances fixées par l'autorité compétente, l'employeur doit être tenu de désigner une personne compétente, ou avoir recours à un service compétent extérieur ou commun à plusieurs entreprises, pour s'occuper des questions de prévention et de limitation de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations sur les lieux de travail²¹³.

— *Mesures pour faire face aux situations d'urgence et administration des premiers secours*

Les employeurs doivent prévoir, en cas de besoin, des mesures permettant de faire face aux situations d'urgence et aux accidents, y compris des moyens suffisants pour l'administration des premiers secours²¹⁴. Les services de santé au travail doivent organiser les premiers secours et les soins d'urgence²¹⁵. En ce qui concerne les mines, l'employeur doit, pour chaque mine, préparer un plan d'action d'urgence spécifique en vue de faire face aux catastrophes industrielles et naturelles raisonnablement prévisibles²¹⁶. L'employeur est tenu d'assurer aux travailleurs qui ont souffert d'une lésion ou d'une maladie sur le lieu de travail les premiers soins, des moyens adéquats de transport à partir du lieu de travail ainsi que l'accès à des services médicaux appropriés²¹⁷. En ce qui concerne les installations à risques d'accident majeur et le système documenté de prévention et de protection des risques que l'employeur doit instituer et entretenir, ce système doit

²¹¹ Article 14.

²¹² Article 19 de la convention n° 162. Voir également l'article 28, paragr. 4, de la convention n° 167 qui, sans indiquer expressément que c'est la responsabilité de l'employeur, interdit la destruction de déchets sur le chantier de construction ou leur élimination d'une autre manière si cela risque d'être nuisible pour la santé.

²¹³ Article 15 de la convention n° 148.

²¹⁴ Article 18 de la convention n° 155.

²¹⁵ Article 5 j) de la convention n° 161.

²¹⁶ Article 8 de la convention n° 176.

²¹⁷ *Ibid.*, article 9 d).

comporter les éléments suivants: des plans et procédures d'urgence comportant notamment l'élaboration de plans et de procédures d'urgence efficaces, y compris des procédures médicales d'urgence, à appliquer sur le site en cas d'accident majeur ou de menace d'un tel accident; la vérification et l'évaluation périodiques de l'efficacité desdits plans et procédures et leur révision lorsque cela est nécessaire; la fourniture d'informations sur les accidents possibles et les plans d'intervention sur site aux autorités et aux organes chargés d'établir les plans et les procédures d'intervention visant à protéger la population et l'environnement en dehors du site de l'installation; toutes consultations nécessaires avec ces autorités et organes²¹⁸. A propos des produits chimiques, les employeurs doivent fournir les premiers secours et prendre des dispositions pour faire face aux urgences²¹⁹. En ce qui concerne la construction, l'employeur doit s'assurer que les premiers secours, y compris le personnel formé à cette fin, puissent être fournis à tout moment. Par ailleurs, des mesures doivent être prises pour assurer l'évacuation, pour soins médicaux, des travailleurs accidentés ou victimes d'une maladie soudaine²²⁰.

— *Mesures visant à limiter les conséquences d'un accident majeur*

La convention n° 174 prévoit que le système documenté de prévention et de protection des risques d'accident majeur doit comporter des mesures visant à limiter les conséquences d'un accident majeur²²¹. La convention n° 176 oblige les employeurs à prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer ou réduire au minimum les risques pour la sécurité et la santé que présentent les mines sous leur autorité, et en particulier à faire en sorte que les activités soient arrêtées et les travailleurs évacués vers un lieu sûr lorsque la sécurité et la santé des travailleurs sont gravement menacées²²². La convention n° 176 indique aussi que, lorsque des travailleurs sont exposés à des dangers d'ordre physique, chimique ou biologique, l'employeur est tenu de prendre des mesures appropriées afin d'éliminer ou de réduire au minimum les risques résultant de cette exposition²²³. L'article 12 de la convention n° 167 prévoit que, en présence d'un péril imminent pour la sécurité des travailleurs, l'employeur doit prendre des dispositions immédiates pour arrêter le travail et, selon le cas, procéder à une évacuation.

— *Fourniture de vêtements de protection et d'équipement approprié de protection individuelle*

Lorsque les mesures collectives de prévention technique sont insuffisantes et ne permettent pas de maintenir l'exposition dans les limites fixées par l'autorité compétente, l'employeur est tenu de mettre un équipement approprié de protection individuelle à la disposition des personnes qui travaillent à des procédés dans lesquels interviennent des agents insalubres. La fourniture de cet équipement spécial ne doit pas être utilisée en remplacement des mesures à caractère collectif visant à prévenir et à maîtriser l'exposition à de tels risques. L'équipement doit être bien entretenu et remplacé au fur et à mesure des besoins. La convention n° 155, par exemple, oblige les employeurs à fournir, en cas de

²¹⁸ Article 9 d) de la convention n° 174.

²¹⁹ Article 13, paragraphe 2, de la convention n° 170.

²²⁰ Article 31 de la convention n° 167.

²²¹ Article 9 e).

²²² Article 7 i).

²²³ Article 9 b).

besoin, des vêtements de protection et un équipement de protection appropriés afin de prévenir, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les risques d'accident ou d'effet préjudiciable à la santé²²⁴. En ce qui concerne le benzène, l'article 8 de la convention n° 136 indique que les travailleurs qui peuvent entrer en contact avec du benzène liquide ou des produits renfermant du benzène doivent être munis de moyens de protection individuelle adéquats contre les risques d'absorption percutanée. Les travailleurs qui peuvent se trouver exposés à des concentrations de benzène dans l'atmosphère des lieux de travail dépassant les limites fixées doivent être munis de moyens de protection individuelle adéquats contre les risques d'inhalation contre des vapeurs de benzène; la durée de l'exposition doit autant que possible être limitée. Lorsque les mesures prises en conformité avec la convention n° 162 ne parviennent pas à contenir l'exposition de l'amiante dans des limites d'exposition ou à se conformer aux autres critères d'exposition fixés en application de la convention, l'employeur doit fournir, entretenir et, si nécessaire, remplacer, sans frais pour les travailleurs un équipement de protection respiratoire adéquat et des vêtements de protection spéciaux dans les cas appropriés²²⁵. Lorsque les mesures prises en vertu de la convention n° 148 ne réduisent pas la pollution de l'air, le bruit et les vibrations sur les lieux de travail aux limites spécifiées, l'employeur doit fournir et entretenir l'équipement de protection individuelle approprié. De plus, l'employeur ne doit pas obliger un travailleur à travailler sans l'équipement de protection individuelle qu'il a fourni²²⁶. A propos des mines, la dernière des mesures de prévention et de protection que l'employeur doit prendre est, dans la mesure où les risques subsistent, de prévoir l'utilisation d'équipements de protection individuelle²²⁷. La convention n° 170 prévoit que, lorsque les mesures de protection ne suffisent pas, l'employeur doit distribuer et entretenir convenablement, sans frais pour les travailleurs, un équipement et des vêtements de protection individuelle et veiller à leur utilisation (article 13 *f*). Dans le secteur de la construction, conformément à l'article 30 de la convention n° 167, là où il n'est pas possible de protéger de manière suffisante, par d'autres moyens, les travailleurs contre les risques d'accidents ou les atteintes à la santé, y compris l'exposition à des conditions défavorables, un équipement de protection individuelle et des vêtements protecteurs appropriés tenant compte de la nature du travail et des risques doivent être fournis et entretenus par les employeurs sans frais pour les travailleurs, selon ce qui peut être prescrit par la législation nationale.

— *Surveillance de la santé des travailleurs*

L'une des fonctions des services de santé au travail doit être la surveillance de la santé des travailleurs²²⁸. A propos de l'amiante, là où cela est nécessaire pour la protection de la santé des travailleurs, l'employeur doit mesurer la concentration de poussières d'amiante en suspension dans l'air sur les lieux de travail et surveiller l'exposition des travailleurs à l'amiante à des intervalles et selon des méthodes spécifiés par l'autorité compétente. Les relevés de la surveillance du milieu de travail et de l'exposition des travailleurs à l'amiante doivent être conservés pendant la période prescrite²²⁹. Les employeurs doivent surveiller et enregistrer l'exposition des travailleurs aux produits

²²⁴ Article 16, paragraphe 3.

²²⁵ Article 15, paragraphe 4.

²²⁶ Article 10.

²²⁷ Article 6 *d*) de la convention n° 176.

²²⁸ Article 5 *f*) de la convention n° 161.

²²⁹ Article 20, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 162.

chimiques dangereux lorsque cela est nécessaire, pour assurer leur sécurité et protéger leur santé ou, si l'autorité compétente le prescrit, s'assurer que les données relatives à la surveillance du milieu de travail et de l'exposition des travailleurs sont conservées pendant la période prescrite²³⁰. Au sujet des mines²³¹, l'employeur doit s'assurer qu'une surveillance médicale régulière portant sur les travailleurs exposés à des risques professionnels propres aux activités minières est exercée.

— *Installation sanitaire et de bien-être*

L'employeur doit mettre à la disposition des travailleurs exposés à l'amiante des installations de lavabos, bains ou douches sur les lieux de travail, selon ce qui est approprié²³². En ce qui concerne le secteur de la construction²³³, la convention n° 167 prévoit que l'eau potable doit être fournie en quantité suffisante sur les lieux mêmes ou à proximité de tout chantier de construction. Elle prévoit également que, selon le nombre de travailleurs et la durée des travaux, les installations suivantes doivent être fournies et entretenues sur les lieux même ou à proximité de tout chantier de construction: des cabinets d'aisance et des installations permettant aux travailleurs de se laver; des installations pour permettre aux travailleurs de se changer, de faire sécher leurs vêtements et de les ranger; des locaux pour permettre aux travailleurs de prendre leurs repas et de se mettre à l'abri en cas d'interruption du travail pour cause d'intempérie. Par ailleurs, des installations sanitaires et des salles d'eau séparées devraient être prévues pour les travailleurs et les travailleuses²³⁴. A propos des mines, la convention n° 176 prévoit que la législation nationale doit établir, le cas échéant, l'obligation de fournir et de maintenir dans un état d'hygiène satisfaisant un nombre suffisant d'équipements sanitaires et d'installations pour se laver, se changer et se nourrir²³⁵. En ce qui concerne le commerce et les bureaux²³⁶, la convention prévoit ce qui suit: l'eau potable ou une autre boisson saine doit être mise en quantité suffisante à la disposition des travailleurs; des lieux d'aisance appropriés et des installations appropriées permettant de se laver doivent être prévus en nombre suffisant et être convenablement entretenus; des sièges appropriés et en nombre suffisant doivent être mis à la disposition des travailleurs — ceux-ci doivent, dans une mesure raisonnable, avoir la possibilité de les utiliser; pour permettre aux travailleurs de changer de vêtements, de déposer et de faire sécher les vêtements qu'ils ne portent pas pendant le travail, des installations appropriées doivent être prévues et convenablement entretenues. Par ailleurs, les lieux de travail devraient être nettoyés selon des méthodes garantissant la sécurité, aussi souvent qu'il est

²³⁰ Article 12 *c)* et *d)* de la convention n° 170.

²³¹ Article 11 de la convention n° 176.

²³² Article 18, paragraphe 5, de la convention n° 162.

²³³ Article 32 de la convention n° 167.

²³⁴ Cet article n'indique pas explicitement que c'est l'employeur qui a l'obligation de fournir ces installations, mais l'article 7 prévoit que les employeurs et les travailleurs indépendants sont tenus de se conformer aux mesures prescrites dans le domaine de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail. Au reste, il est difficile d'imaginer que cette obligation puisse incomber à l'autorité compétente. Quoi qu'il en soit, il ressort des discussions ayant précédé l'adoption de la convention que la référence à l'employeur qui est faite à l'article 31 de la convention a été ajoutée au cours de la deuxième lecture du projet de convention. Voir rapports V (parties 1 et 2), 73^e session, CIT, 1987, et IV (parties 2A et 2B), 75^e session, CIT, 1988.

²³⁵ Article 5, paragraphe 4 *e)*.

²³⁶ Articles 12, 13, 14 et 15 de la convention n° 120.

nécessaire pour prévenir l'accumulation de poussières d'amiante sur les surfaces²³⁷. En outre, la convention n° 161 indique que les services de santé au travail doivent, entre autres, surveiller les facteurs du milieu de travail et les pratiques de travail susceptibles d'affecter la santé des travailleurs, y compris les installations sanitaires, les cantines et le logement, lorsque ces facilités sont fournies par l'employeur (article 5 b)).

Information, instructions et formation

Certaines conventions²³⁸ prévoient que des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise selon lesquelles les représentants des travailleurs dans l'entreprise recevront une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur pour garantir la sécurité et la santé, et selon lesquelles les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise recevront une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail. Les services de santé au travail doivent, entre autres, collaborer à la diffusion de l'information, à la formation et à l'éducation dans les domaines de la santé et de l'hygiène au travail ainsi que de l'ergonomie²³⁹. L'employeur doit prendre des mesures pour informer les travailleurs, de manière appropriée, des dangers résultant de l'utilisation des machines, ainsi que des précautions à prendre²⁴⁰. A propos de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations²⁴¹, la convention prévoit que toutes les personnes intéressées devront être informées de manière adéquate et appropriée des risques professionnels susceptibles de se présenter sur les lieux de travail du fait de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations, et qu'elles devront également avoir reçu des instructions quant aux moyens disponibles pour prévenir ces risques, les limiter et protéger les travailleurs contre ces risques²⁴². De même, une autre convention²⁴³ prévoit que les travailleurs doivent être, de manière suffisante et appropriée, informés des risques possibles d'accidents ou d'atteintes à la santé auxquels ils peuvent être exposés sur leur lieu de travail, instruits sur les moyens mis à leur disposition pour prévenir et maîtriser ces risques et pour s'en protéger, et être formés à cet effet²⁴⁴. La convention n° 162 prévoit que l'employeur doit

²³⁷ Article 24 de la recommandation (n° 172) sur l'amiante, 1986.

²³⁸ Par exemple, la convention n° 155 (article 19 c) et d)).

²³⁹ Article 5 i) de la convention n° 161.

²⁴⁰ Article 10, paragraphe 1, de la convention n° 119.

²⁴¹ Article 13 de la convention n° 148.

²⁴² Cet article n'indique pas expressément que les employeurs sont tenus de faire respecter ces dispositions, mais l'article 6, paragraphe 1, les rend responsables de l'application des mesures prescrites. Il ressort des discussions ayant précédé l'adoption de cet article (rapport VI (partie 1), paragr. 21, 22 et 23, p. 30; rapport VI (partie 2), pp. 80 à 86, 106 (paragr. 17), 108 (paragr. 41 à 43), 61^e session, CIT, 1976; rapport IV (partie 1), paragr. 72 à 74 (pp. 19 et 29), 17 (pp. 40 et 41), 40 (p. 44), 63^e session, CIT, 1977) et du paragraphe 21 de la recommandation n° 156 qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre des mesures pour promouvoir cette formation et ces informations. Les employeurs sont tenus d'informer et de former les travailleurs et leurs représentants à propos de ces questions.

²⁴³ Article 33 de la convention n° 167.

²⁴⁴ Sur la question de savoir si ce sont les autorités compétentes ou l'employeur qui doivent faire appliquer cette disposition, voir étude d'ensemble de 1987 sur la sécurité du milieu de travail, *op. cit.*, paragr. 519. Voir également le rapport IV (partie 2A), 75^e session, CIT, 1988, en ce qui concerne les amendements proposés par le Brésil et l'Union soviétique, ainsi que les commentaires du Bureau à ce propos.

veiller à ce que tous les travailleurs exposés ou susceptibles d'être exposés à l'amiante soient informés des risques que leur travail comporte pour la santé et instruit des mesures de prévention ainsi que des méthodes de travail correctes, et qu'ils reçoivent une formation continue en ces matières²⁴⁵. Dans le secteur de la construction²⁴⁶, la convention indique que l'employeur doit veiller à ce que les travailleurs reçoivent, sans frais pour eux, une formation et un recyclage adéquat ainsi que des instructions intelligibles relatives à la sécurité et à la santé ainsi qu'aux tâches qui leur sont assignées. A propos des accidents industriels majeurs²⁴⁷, la convention prévoit que les employeurs doivent instituer et entretenir un système documenté de prévention et de protection de ces risques comportant des mesures d'organisation portant notamment sur la formation et l'instruction du personnel. Dans le domaine des produits chimiques, l'article 15 de la convention n° 170 indique que les employeurs doivent informer les travailleurs des dangers liés à l'exposition aux produits chimiques utilisés sur les lieux de travail; apprendre aux travailleurs la manière d'obtenir et d'utiliser les informations fournies par les étiquettes et les fiches de données de sécurité; utiliser les fiches de données de sécurité, de même que toute information spécifique au lieu de travail, pour préparer, sous forme écrite s'il y a lieu, des instructions à l'intention des travailleurs, et assurer aux travailleurs une formation continue au sujet des pratiques et des procédures à suivre pour la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail²⁴⁸.

Rapport et enquête sur les accidents du travail et maladies professionnelles — compilation de statistiques

Les services de santé au travail doivent être informés par l'employeur de tous facteurs connus et de tous facteurs suspects du milieu de travail susceptibles d'avoir des effets sur la santé des travailleurs. De plus, les services de santé au travail doivent être informés des cas de maladie parmi les travailleurs et des absences du travail pour des raisons de santé²⁴⁹. La convention n° 174²⁵⁰ prévoit que, dès qu'un accident majeur se produit, les

²⁴⁵ Article 22 3) de la convention n° 162. L'article 22 prévoit que l'autorité compétente doit prendre les dispositions appropriées pour promouvoir la diffusion des informations et l'éducation de toutes les personnes concernées au sujet des risques que l'exposition à l'amiante comporte pour la santé ainsi que des méthodes de prévention et de contrôle. Il prévoit également que l'autorité compétente doit veiller à ce que les employeurs aient arrêté par écrit une politique et des procédures relatives aux mesures d'éducation et de formation périodiques des travailleurs sur les risques dus à l'amiante et les méthodes de prévention et de contrôle (article 22, paragraphe 2).

²⁴⁶ Article 10 a) de la convention n° 176.

²⁴⁷ Article 9 c) de la convention n° 174.

²⁴⁸ Voir également l'article 13 de la convention n° 136 qui oblige les gouvernements à prendre toutes mesures utiles afin que tout travailleur exposé au benzène ou à des produits renfermant du benzène reçoivent les instructions appropriées sur les mesures de prévention à prendre en vue de sauvegarder la santé et d'éviter des accidents, ainsi que sur les mesures à prendre au cas où des symptômes d'intoxication se manifesteraient. Voir aussi l'article 4 de la convention n° 139 qui prévoit des obligations analogues pour les gouvernements. L'article 9 de la convention n° 115 indique qu'une signalisation appropriée des dangers doit être utilisée pour indiquer l'existence de risques dus à des radiations ionisantes. Tous renseignements qui peuvent être nécessaires à ce sujet doivent être fournis aux travailleurs. Cet article prévoit également que tous les travailleurs directement affectés à des travaux sous radiations doivent être dûment instruits, avant et pendant l'affectation à de tels travaux, des précautions à prendre pour leur sécurité et pour la protection de leur santé, ainsi que des raisons qui les motivent.

²⁴⁹ Articles 14 et 15 de la convention n° 161.

employeurs doivent en informer l'autorité compétente et les autres instances désignées à cet effet. Les employeurs doivent, après un accident majeur, et dans un délai préalable, présenter à l'autorité compétente un rapport détaillé contenant une analyse des causes de cet accident et indiquant ses conséquences immédiates sur le site, ainsi que toute mesure prise pour en atténuer les effets. A propos des mines²⁵¹, la convention prévoit que l'employeur devra veiller à ce qu'un système soit mis en place afin que puissent être connus avec précision, à tout moment, les noms de toutes les personnes qui se trouvent au fond de la mine ainsi que leur localisation probable, à ce que tous les accidents et incidents dangereux, tels que définis par la législation nationale, fassent l'objet d'une enquête, et que des mesures appropriées soient prises pour y remédier, et à ce qu'un rapport sur les accidents et incidents dangereux soit établi à l'intention de l'autorité compétente.

Obligation de consulter les travailleurs et de collaborer avec eux

Certaines conventions²⁵² prévoient que des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise aux termes desquelles les travailleurs ou leurs représentants et, le cas échéant, leurs organisations représentatives dans l'entreprise seront habilités à examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail et seront consultés à leur sujet par l'employeur. De plus, ces conventions prévoient que la coopération des employeurs et des travailleurs et/ou leurs représentants dans l'entreprise devra être un élément essentiel des dispositions prises en matière d'organisation et dans d'autres domaines, en application des dispositions de la convention, en ce qui concerne l'action au niveau de l'entreprise. Une autre convention²⁵³ prévoit que l'employeur, les travailleurs et leurs représentants, lorsqu'ils en existent, doivent coopérer et participer à la mise en œuvre de l'organisation des services de santé au travail et les autres mesures les concernant, sur une base équitable. En s'acquittant des responsabilités qui leur incombent, les employeurs doivent coopérer aussi étroitement que possible avec les travailleurs ou leurs représentants en ce qui concerne la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail²⁵⁴. En ce qui concerne les installations à risques d'accident majeur, les employeurs doivent instituer et entretenir un système documenté de prévention et de protection de ces risques comportant la consultation avec les travailleurs et leurs représentants²⁵⁵.

Obligation de coopérer avec d'autres employeurs sur un lieu de travail ou sur un chantier

Tout en reconnaissant le pôle crucial de l'employeur, les normes internationales établissent également des obligations pour, notamment, les fabricants, fournisseurs propriétaires, gérants des lieux, etc. Un point important est celui de la répartition des

²⁵⁰ Article 13.

²⁵¹ Article 10 *c), d) et e)* de la convention n° 176.

²⁵² Articles 19 *e)* et 20 de la convention n° 155.

²⁵³ Article 8 de la convention n° 161.

²⁵⁴ Article 16 de la convention n° 170.

²⁵⁵ Article 9 *f)* de la convention n° 174. L'article 6 de la convention n° 167 et l'article 15 de la convention n° 176 prévoient que des mesures doivent être prises, conformément à la législation nationale, pour encourager (convention n° 176) et assurer (convention n° 167) une coopération entre les employeurs et les travailleurs (convention n° 167) et leurs représentants (convention n° 176) pour promouvoir la sécurité et la santé sur le lieu de travail.

responsabilités en ce qui concerne l'application des mesures de prévention lors de la présence, sur le même lieu de travail, de deux ou plusieurs employeurs²⁵⁶. Certaines conventions²⁵⁷ prévoient que, chaque fois que plusieurs entreprises se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, elles doivent collaborer en vue d'appliquer les dispositions de la convention. Dans les cas appropriés, l'autorité compétente doit prescrire les procédures générales selon lesquelles cette collaboration doit avoir lieu. Chaque fois que plusieurs employeurs se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, ils ont le devoir de collaborer en vue d'appliquer les mesures concernant la sécurité et la santé des travailleurs et sont tenus pour principaux responsables de la sécurité des opérations²⁵⁸.

Droits

Etant donné que les autorités compétentes sont tenues de consulter les employeurs ou leurs organisations représentatives sur diverses questions (entre autres, le recours aux dispositions de flexibilité de certaines conventions pour exclure ou exempter de l'application de ces conventions certaines activités ou catégories de travailleurs, l'élaboration, l'application et le réexamen périodique de la politique nationale dans ce domaine, l'adoption d'une législation ou de toute autre méthode à l'échelle nationale pour donner effet aux dispositions des conventions, la conclusion d'accords pour garantir la coordination nécessaire entre les autorités et les organes chargés de donner effet aux dispositions des conventions), on peut considérer que ces questions relèvent également des droits des employeurs.

Une convention²⁵⁹ prévoit que les organisations les plus représentatives des employeurs peuvent prendre l'initiative de consultations pour déterminer si certains types de machines sont utilisés dans une mesure importante dans un secteur donné d'activités. Dans ce cas, ces machines ne peuvent pas être exclues de l'application de la convention.

²⁵⁶ Cette situation est de plus en plus fréquente, surtout lors de travaux de construction, d'aménagement ou d'entretien, en raison du recours à des sous-traitants; voir BIT: *Sécurité du milieu de travail, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 73^e session, Genève, 1987, rapport III (partie B), paragr. 323.

²⁵⁷ Article 17 de la convention n° 155.

²⁵⁸ Article 6, paragraphe 2, de la convention n° 148 et article 6, paragraphe 2, de la convention n° 162. Dans la construction (article 8 de la convention n° 167) le même principe s'applique. Cet article prévoit que, chaque fois que deux ou plusieurs employeurs entreprennent simultanément des travaux sur un chantier, il incombe à l'entrepreneur principal, ou toute autre personne ou organisme assumant le contrôle effectif ou la responsabilité principale de l'ensemble des activités du chantier, de coordonner les mesures prescrites dans le domaine de la sécurité et de la santé, et de veiller à ce que ces mesures soient respectées pour autant que cela soit compatible avec la législation nationale. Lorsque l'entrepreneur principal ou la personne ou l'organisme assumant le contrôle effectif ou la responsabilité principale de l'ensemble des activités du chantier n'y est pas présent, il doit, dans la mesure où cela est compatible avec la législation nationale, désigner une personne ou un organisme compétent sur place ayant l'autorité et les moyens nécessaires pour assurer, en son nom, la coordination et l'application des mesures susmentionnées. Chaque employeur reste responsable de l'application des mesures prescrites pour les travailleurs placés sous son autorité. De plus, chaque fois que des employeurs ou des travailleurs indépendants entreprennent simultanément des travaux sur un chantier, ils sont tenus de coopérer à l'application des mesures de sécurité et de santé prescrite selon ce que peut prévoir la législation nationale.

²⁵⁹ Convention n° 119, article 17, paragraphe 2.

Des représentants des employeurs doivent avoir la possibilité d'accompagner les inspecteurs lorsqu'ils contrôlent l'application des mesures prescrites en vertu de ces conventions²⁶⁰ à moins que les inspecteurs n'estiment, à la lumière des directives générales de l'autorité compétente, que cela risque de porter préjudice à l'efficacité de leurs contrôles.

3. Rôle des travailleurs

Droits et obligations

Normes générales

De même que les obligations de l'employeur, presque tous les instruments définissent les responsabilités des travailleurs, en particulier l'obligation d'observer les mesures de sécurité et de santé prescrites dans la législation nationale, en application des normes internationales, ainsi que les règlements et instructions établis dans les entreprises. En raison d'une évolution de plus en plus complexe, la part des responsabilités des travailleurs pour assurer leur propre sécurité et la sécurité des autres personnes devient plus importante. Par conséquent, sur beaucoup de questions, les obligations des travailleurs se développent parallèlement à celles des employeurs. Alors que les employeurs, par exemple, sont chargés de former et d'instruire les travailleurs sur les mesures de protection, les travailleurs sont souvent obligés d'observer les instructions données et de suivre une formation. Les employeurs sont obligés de fournir un équipement de protection individuelle, et les travailleurs de l'utiliser correctement. Les employeurs doivent assurer les examens médicaux des travailleurs, et ces derniers doivent se soumettre à ces examens.

Consultation sur l'élaboration, l'application et le réexamen périodique des politiques nationales

Comme il ressort de la plupart des conventions examinées précédemment en ce qui concerne les autorités compétentes et les employeurs, le droit des travailleurs de tenir des consultations avec l'autorité compétente et l'employeur et d'être consultés est, par conséquent reconnu²⁶¹.

²⁶⁰ Article 5, paragraphe 4, de la convention n° 148, et article 18, paragraphe 2, de la convention n° 174.

²⁶¹ Voir article 4 de la convention n° 155, article 2 de la convention n° 161, article 16 de la convention n° 119, article 5 de la convention n° 148, article 4 de la convention n° 162, article 3 de la convention n° 167, article 3 et 4 de la convention n° 170 et article 4 de la convention n° 174. En outre, l'article 19 e) de la convention n° 155 prévoit que des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise aux termes desquels les travailleurs ou leurs représentants et, le cas échéant, leurs organisations représentatives dans l'entreprise, seront habilités, conformément à la législation et à la pratique nationales, à examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail et seront consultés à ce sujet par l'employeur. L'article 8 de la convention n° 161 indique que l'employeur, les travailleurs et leurs représentants, lorsqu'il en existe, doivent coopérer et participer à la mise en œuvre de l'organisation des services de santé au travail et des autres mesures les concernant, sur une base équitable. L'article 13, paragraphe 2 d) et e), de la convention n° 176 consacre expressément le droit des travailleurs de tenir des consultations avec l'employeur et l'autorité compétente.

Consultations sur l'utilisation des clauses de flexibilité des conventions

Les représentants ou les organisations les plus représentatives de travailleurs ont le droit d'être consultés sur l'utilisation des clauses de flexibilité de certaines conventions ²⁶².

Consultation par les travailleurs de leurs organisations représentatives

L'article 19 c) de la convention n° 155 indique que des dispositions doivent être prises au niveau de l'entreprise aux termes desquels les représentants des travailleurs dans l'entreprise recevront une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur pour garantir la sécurité et la santé; ils peuvent consulter leurs organisations représentatives à propos de cette information, à condition de ne pas divulguer de secrets commerciaux.

Mesures de prévention et de protection

Obligation de prendre des mesures pour éliminer ou réduire au minimum les risques

Etant donné que, en particulier, les accidents dans des installations à risques d'accident majeur peuvent avoir de graves conséquences pour la vie humaine et l'environnement, les travailleurs et leurs représentants ont l'obligation, dans les limites de leurs fonctions et sur la base de leur formation et de leur expérience, de prendre des mesures correctives lorsqu'ils ont un motif raisonnable de croire qu'il existe un danger imminent d'accident majeur, et d'en informer leur supérieur ou, selon le cas, de déclencher l'alarme avant ou aussi tôt que possible après avoir pris lesdites mesures ²⁶³.

Obligation de se conformer aux pratiques et procédures relatives à la prévention des accidents majeurs

Afin de garantir leur protection effective, les travailleurs doivent respecter les mesures de sécurité et de santé prescrites et se conformer à toutes les pratiques et procédures établies pour prévenir et maîtriser les accidents et se protéger contre les risques découlant de leur travail. (Les travailleurs doivent aussi, entre autres, entretenir et utiliser correctement les vêtements, installations et équipements de protection mis à leur disposition ²⁶⁴).

Obligation des travailleurs de prendre soin de leur propre sécurité ainsi que de celle d'autres personnes

Il incombe aux travailleurs de faire en sorte d'éliminer ou de réduire au minimum les risques pour eux-mêmes ou pour d'autres personnes susceptibles d'être affectées par leurs actes au travail. L'obligation de prendre raisonnablement soin de leur propre sécurité et de

²⁶² Voir note de bas de page n° 1 de la présente section.

²⁶³ Voir article 20 e) de la convention n° 174.

²⁶⁴ *Idem*. L'adoption de mesures correctives fait que les travailleurs ont également le droit d'interrompre, si nécessaire, leurs activités. Voir article 7, paragraphe 1, de la convention n° 148, article 21 de la convention n° 174, article 14 a) de la convention n° 176 et article 7 de la convention n° 162.

leur propre santé comprend, en particulier, la bonne utilisation des vêtements, installations et équipements de protection mis à leur disposition ²⁶⁵.

Obligation de coopérer avec l'employeur

Les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise doivent coopérer aussi étroitement que possible avec l'employeur en vue de l'application des mesures prescrites de sécurité et de santé ²⁶⁶.

Obligation de signaler les risques

Afin que des mesures correctives puissent être prises à temps en cas de risques au travail, les travailleurs doivent signaler à leur supérieur hiérarchique et, le cas échéant, au délégué des travailleurs à la sécurité ou à l'employeur et à l'autorité compétente, les accidents, incidents dangereux et dangers susceptibles de présenter un risque et auxquels ils ne sont pas en mesure de faire face convenablement eux-mêmes ²⁶⁷.

Droit de s'écarter de tout endroit lorsqu'il existe une situation présentant un danger et protection contre des mesures disciplinaires

Les travailleurs ont le droit de s'écarter de tout endroit sur le lieu de travail lorsqu'il y a des motifs raisonnables de penser qu'il existe une situation présentant un danger sérieux pour leur sécurité ou leur santé ²⁶⁸.

Droit de recourir à des conseillers techniques et à des experts indépendants

Les travailleurs et, le cas échéant, leurs représentants et leurs délégués à la sécurité et à la santé ont le droit d'examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail et doivent être consultés à ce sujet. A cette fin, les délégués à la sécurité et à la santé, en particulier, ont le droit de faire appel à des conseillers techniques ou à des experts indépendants ²⁶⁹.

Droit de présenter des propositions et de recourir à l'instance appropriée

En ce qui concerne les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail, les travailleurs ou leurs représentants ont le droit de

²⁶⁵ Voir article 14 *b*) de la convention n° 176, article 17, paragraphe 2, de la convention n° 170 et article 11 *b*) de la convention n° 167.

²⁶⁶ Voir article 14 *d*) de la convention n° 176, article 17, paragraphe 1, de la convention n° 170, article 11 *a*) de la convention n° 167, article 19 *a*) et *b*) de la convention n° 155 et article 20 *f*) de la convention n° 174.

²⁶⁷ Voir article 19 *f*) de la convention n° 155, article 14 de la convention n° 161, article 13, paragraphe 1 *a*), de la convention n° 176 et article 11 *d*) de la convention n° 167.

²⁶⁸ Voir article 5 *e*), 13 et 19 *f*) de la convention n° 155, article 12, paragraphe 1, de la convention n° 167, article 18, paragraphes 1 et 2 de la convention n° 170 et article 13 *e*) de la convention n° 176.

²⁶⁹ Voir article 19 *e*) de la convention n° 155, et article 13, paragraphe 2 *c*), de la convention n° 176.

présenter des propositions, d'obtenir des informations et une formation et de recourir à l'instance appropriée pour assurer une protection effective contre ces risques²⁷⁰.

Droit de choisir des délégués à la sécurité et à la santé

Les travailleurs occupés dans des mines ont le droit de choisir collectivement des délégués à la sécurité et à la santé²⁷¹.

Droit de disposer de vêtements et d'équipements de protection individuelle

Lorsque la protection adéquate contre les risques d'accident ou d'atteinte à la santé, et notamment contre l'exposition à des conditions nuisibles, ne peut être assurée par des mesures techniques de protection, il faut fournir aux travailleurs des vêtements et des équipements de protection appropriée aux besoins²⁷².

Droit d'être soumis à un examen médical gratuit

Les travailleurs en général et, en particulier, ceux qui travaillent dans des conditions nocives ou ceux qui sont exposés à des substances dangereuses ou toxiques doivent bénéficier des examens nécessaires pour contrôler leur état de santé par rapport aux risques professionnels. Ces examens ne doivent pas entraîner de coûts pour les travailleurs²⁷³.

Droit de demander la surveillance du milieu de travail

Les travailleurs ou leurs représentants doivent avoir le droit de demander la surveillance du milieu de travail en ce qui concerne les facteurs qui peuvent nuire à leur santé²⁷⁴.

Droit de bénéficier de premiers soins et d'une assistance dans des situations d'urgence

Les travailleurs qui sont exposés à des risques professionnels ou qui ont été accidentés ou victimes d'une maladie sur le lieu de travail doivent bénéficier de premiers soins, être évacués du lieu de travail ou avoir accès à des installations médicales appropriées. A propos des établissements dans lesquels un travail de bureau est effectué,

²⁷⁰ Article 7, paragraphe 2, de la convention n° 148.

²⁷¹ Voir article 13, paragraphe 1 *f*), de la convention n° 176.

²⁷² Voir article 8 de la convention n° 136, article 9 *c*) de la convention n° 174, articles 6 *d*) et 9 *c*) de la convention n° 176, article 15, paragraphe 4, et article 18 de la convention n° 162, article 10 de la convention n° 148, article 30 de la convention n° 167 et article 17 de la convention n° 120.

²⁷³ Voir article 21, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 162, article 11, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 148, articles 11, 12 et 13 *a*) de la convention n° 115, article 5 de la convention n° 139 et articles 9 et 10 de la convention n° 136. Ces instruments de l'OIT prévoient trois types d'examen médicaux: préalable à l'affectation, périodiques et de contrôle après cessation de l'emploi. Il convient de faire une distinction entre l'examen préalable à l'affectation et les examens d'embauche, qui relèvent d'une forme de surveillance médicale que les instruments considérés ne visent pas spécifiquement. Voir BIT: *Sécurité du milieu de travail*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 73^e session, Genève, 1987, rapport III (partie 4B), paragr. 521.

²⁷⁴ Voir article 20, paragraphes 1 et 4, de la convention n° 162.

une infirmerie ou un poste de premier secours doit être mis à la disposition des travailleurs. Selon la taille de l'établissement, les postes de premier secours peuvent être partagés avec d'autres établissements. De plus, les travailleurs doivent être consultés sur l'élaboration des mesures d'urgence. De même, ils doivent pouvoir accéder aux documents qui portent sur les plans et procédures d'urgence ²⁷⁵.

Droit de bénéficier d'installations de bien-être

Selon la nature des travaux à effectuer, des lieux d'aisance et des installations appropriées permettant de se laver, de se changer, de déposer et de faire sécher les vêtements de travail, et de prendre les repas doivent être prévus pour les travailleurs. En outre, de l'eau potable doit être mise à la disposition des travailleurs ²⁷⁶.

Droit de bénéficier de mesures de sécurité et de santé au travail sans que cela n'entraîne de dépenses

Les mesures de sécurité et de santé au travail ne doivent pas entraîner de dépenses pour les travailleurs ²⁷⁷.

Droit d'être muté à un autre emploi convenable ou de bénéficier de la garantie d'un revenu lorsque le maintien d'un travailleur à son poste est déconseillé pour des raisons médicales

Dans le cas où l'examen médical d'un travailleur montre que le maintien d'un travailleur à un poste qui implique son exposition à un risque professionnel est nocif pour sa santé et, donc déconseillé pour des raisons médicales, le travailleur doit bénéficier d'une protection contre les incidences négatives de cette situation pour son revenu et sa progression professionnelle. Dans ce cas, le travailleur doit être muté à un autre emploi convenable et son revenu doit être maintenu par des prestations de sécurité sociale ou par toute autre méthode ²⁷⁸.

²⁷⁵ Voir article 18 de la convention n° 155, article 19 de la convention n° 120, article 6, paragraphe 3, de la convention n° 162, article 31 de la convention n° 167, article 13, paragraphe 2 a) et c), de la convention n° 170, article 13 a) et d) de la convention n° 115, article 20 c) ii) de la convention n° 174 et article 5, paragraphe a), et article 9 d) de la convention n° 176.

²⁷⁶ Voir articles 12, 13, 14 et 15 de la convention n° 120, article 18, paragraphe 5, de la convention n° 162, et article 5, paragraphe 4 e), de la convention n° 176.

²⁷⁷ Voir article 21 de la convention n° 155.

²⁷⁸ Voir article 11, paragraphe 3, de la convention n° 148, et paragraphe 19 de la recommandation n° 156, article 21, paragraphe 4, de la convention n° 162, et paragraphe 35 de la recommandation n° 172, et article 14 de la convention n° 115.

10.3. Application dans la pratique des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail

Principes généraux

Dans ses commentaires sur l'application de ces conventions en 1996, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a constaté qu'en général les grandes entreprises sont bien organisées en matière d'hygiène et de sécurité au travail mais ont certaines faiblesses. La commission a indiqué que la situation est beaucoup plus préoccupante dans les petites entreprises où les personnes qui travaillent le font fréquemment sans aucune protection, dans un milieu très dangereux et comportant beaucoup de risques pour la santé. En règle générale, la législation nationale qui donne effet aux conventions internationales ne couvre pas les travailleurs de ces petites entreprises, lesquelles relèvent aussi bien du secteur formel que du secteur informel de l'économie. D'autres éléments font obstacle à l'application des conventions dans ces entreprises, tels que l'absence d'éducation et d'information sur les questions de santé et de sécurité ou les difficultés d'intervention des services d'inspection, compte tenu de la nature et de la dispersion de l'entreprise. Le nombre plus important d'observations d'organisations d'employeurs et de travailleurs sur l'application des conventions témoigne de la prise de conscience croissante des grandes et moyennes entreprises ²⁷⁹.

Dans ses commentaires généraux de 1997, la commission d'experts a noté que plusieurs Etats ayant ratifié ces conventions, y compris ceux qui l'ont fait récemment, révisent leur législation nationale mais que certains d'entre eux choisissent les normes régionales comme base pour cette révision. La commission a également souligné qu'il existe une différence entre les normes internationales et les normes régionales quant à l'approche des problèmes de sécurité et d'hygiène au travail ou du traitement qui doit être réservé à ces problèmes. L'incorporation des normes régionales dans la législation nationale ne suffit pas toujours pour satisfaire aux exigences des normes internationales de l'OIT. La commission avait donc signalé qu'il convient de rappeler aux Etats d'apporter une plus grande attention à ces normes dans la révision ou l'élaboration des législations et réglementations nationales. La commission a également souligné le nombre croissant de problèmes d'application de ces normes techniques et détaillées, et le fait qu'il ne suffit pas d'avoir de bons textes pour que les obligations à l'égard de ces conventions soient remplies. L'application des conventions passe par tout un ensemble de mesures coordonnées qui jouent un rôle de premier plan, parmi lesquelles la formation et le contrôle des connaissances des travailleurs et cadres dans ce domaine, l'usage correct de l'équipement et des moyens de protection collectifs ou individuels, le soin continu apporté à la sécurité personnelle et à celle d'autres personnes. La commission a souligné que l'éducation et la formation des travailleurs vis-à-vis de ces questions doivent occuper une place importante parmi ces mesures et que la participation des représentants des travailleurs à l'élaboration des textes ainsi qu'à l'évaluation de leur application devait être encouragée. La commission a également insisté sur l'importance des visites d'inspection et de l'établissement d'organes consultatifs en matière de sécurité et de santé au travail composés d'employeurs et de travailleurs. Enfin, elle a indiqué qu'un nombre croissant de gouvernements ne fournissait pas d'informations sur l'application des instruments dans la pratique, ces informations devant être, entre autres, des extraits des rapports des services

²⁷⁹ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, paragr. 63 et 64.

d'inspection, ainsi que des statistiques sur le nombre des travailleurs couverts par la législation et le nombre et la nature des infractions relevées²⁸⁰.

Convention n° 155

Les problèmes d'application de cette convention sont liés entre autres à ce qui suit: absence d'une loi-cadre nationale, d'un organe central chargé de coordonner les consultations non seulement des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations et représentants respectifs, mais aussi, le cas échéant, de celles d'autres organes, absence de consultation de ces parties, contrairement à ce que prévoit la convention; exclusion temporaire, au moment de la ratification, du champ d'application de la convention des activités de certaines catégories de travailleurs (services domestiques, fonctionnaires, transport maritime) et, par conséquent, non-application de la convention à ceux-ci; politique et législation nationales ou moyens d'application de celles-ci qui ne tiennent pas dûment compte des grandes sphères d'action visées à l'article 5 ou qui n'assurent pas progressivement les fonctions énumérées à l'article 11; absence de mesures nationales visant les personnes qui conçoivent, fabriquent, importent, mettent en circulation ou cèdent à un titre quelconque des machines, des matériels ou des substances à usage professionnel (article 12); inobservation du droit d'un travailleur de se retirer d'une situation présentant un péril imminent et grave ou de bénéficier d'une protection lorsqu'il prend des initiatives conformes à la politique nationale sur la sécurité et la santé au travail, y compris une protection contre des mesures disciplinaires ou des conséquences injustifiées lorsqu'il s'est retiré d'une situation dangereuse; employeurs qui ne fournissent pas d'informations, d'instructions, d'équipement et de vêtements de protection personnelle aux travailleurs et à leurs représentants, qui ne veillent pas à ce que les mesures de sécurité et de santé au travail n'entraînent pas de dépenses pour les travailleurs ou qui ne reconnaissent pas à ceux-ci le droit de s'informer sur les questions relatives à la sécurité et à la santé; lorsque plusieurs entreprises se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, les employeurs ne prévoient pas toujours des mesures permettant de faire face aux situations d'urgence et aux accidents, y compris des moyens pour l'administration des premiers secours ou la diffusion d'informations sur les mesures prises à la suite d'accidents du travail, de maladies professionnelles ou de lésions pendant le travail.

Convention n° 161

Les difficultés d'application de la convention sont entre autres les suivantes: absence de consultation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations représentatives; absence de services de santé au travail dans des petites entreprises; difficultés liées à la nécessité de surveiller la santé des travailleurs et de leurs organisations représentatives; absence de services de santé au travail dans des petites entreprises; difficultés liées à la nécessité de surveiller la santé des travailleurs pendant les heures de travail, sans que cela n'entraîne pour eux une perte de gain, à la confidentialité des données sur les soins de santé, et à la nécessité pour les employeurs et les travailleurs d'informer les services de santé au travail de tous facteurs connus et de tous facteurs suspects du milieu du travail susceptibles d'avoir des effets sur la santé des travailleurs; difficultés dans l'organisation des services de santé, y compris la nécessité que ceux-ci aient des fonctions de prévention, qu'ils accomplissent les tâches énumérées à l'article 5, qu'ils soient professionnellement indépendants et multidisciplinaires et que le personnel des services en question ne soit pas tenu par l'employeur de vérifier le bien-fondé des raisons de l'absence du travail.

²⁸⁰ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), Conférence internationale du Travail, 84^e session, Genève, 1997, paragr. 68 à 70.

Convention n° 119

La convention n° 119 est entrée en vigueur en 1965 et a été ratifiée par 49 pays. Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 119 et de la recommandation n° 118 correspondante²⁸¹.

La commission d'experts a formulé des commentaires sur l'application de la convention²⁸² et, depuis dix ans, elle formule régulièrement les observations suivantes.

La commission a attiré l'attention sur la nécessité d'interdire expressément, par la législation nationale ou par d'autres mesures tout aussi efficaces, la vente, la location, la cession à tout autre titre et l'exposition de machines, neuves ou d'occasion, dont les éléments dangereux sont dépourvus de dispositifs de protection. Elle a demandé aux gouvernements d'indiquer les pièces de machines énumérées dans la convention qui seraient susceptibles de présenter des dangers pour les personnes entrant en contact avec ces pièces et qui devraient être désignées par l'autorité compétente, ces pièces devant être conçues ou protégées de façon à prévenir ces dangers.

La commission a noté que, dans une législation nationale, aucune disposition n'obligeait expressément le vendeur, le loueur, la personne qui cède la machine à tout autre titre ou l'exposant, ainsi que leurs mandataires respectifs, ou le fabricant qui vend, loue, cède à tout autre titre ou expose des machines, à appliquer les dispositions de la convention qui interdisent la fabrication, la vente, la location ou la cession à tout autre titre et l'exposition de machines dangereuses.

La commission a noté que, dans une législation nationale, l'utilisation de machines dont l'un quelconque des éléments dangereux, y compris les parties travaillantes (zone d'opération), est dépourvu de dispositifs de protection appropriés n'était ni expressément interdite par la législation ni empêchée par d'autres mesures tout aussi efficaces.

La commission a demandé à plusieurs gouvernements d'indiquer les mesures que l'employeur doit prendre pour mettre les travailleurs au courant de la législation nationale concernant la protection des machines.

La commission a demandé à plusieurs gouvernements d'indiquer les dispositions ou les mesures formelles qui garantissent qu'il ne peut être demandé à aucun travailleur d'utiliser une machine sans que les dispositifs de protection dont elle est pourvue soient en place, et qui prévoient qu'aucun travailleur ne doit rendre inopérants les dispositifs de protection de la machine.

La commission a demandé à plusieurs gouvernements d'indiquer, afin de s'assurer de l'application de la convention, les mesures prévoyant des sanctions appropriées et des services d'inspection, et de fournir des extraits des rapports des services d'inspection, ainsi que des informations sur le nombre et le type des infractions relevées.

²⁸¹ Documents du BIT GB.276/2, paragr. 243 à 301, GB.277/LILS/4 et GB.279/5/2, annexe III. Voir tableau au début du chapitre 10 de cet ouvrage.

²⁸² BIT: étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la sécurité du milieu de travail, rapport III (partie 4B), Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987.

Convention n° 148

La convention n° 148 est entrée en vigueur en 1979 et a été ratifiée par 41 pays. Dans ses commentaires, la commission a noté que seuls quelques gouvernements ont tenté de formuler un système cohérent de protection, mais uniquement contre la pollution de l'air sur les lieux de travail, laquelle est, des trois risques couverts par la convention, le plus simple à contrôler. Rares sont ceux qui ont adopté des mesures de protection contre le bruit, beaucoup plus rares encore ceux qui se sont intéressés aux vibrations²⁸³. En examinant la mesure dans laquelle la législation et la pratique nationales sont conformes aux exigences de la convention, la commission a noté que la marge considérable de souplesse offerte par la convention n'a été que peu utilisée par les Etats qui l'ont ratifiée²⁸⁴. Quant aux mesures pratiques prises par les Etats Membres pour parer aux dangers de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations, elles présentent une vaste diversité qui correspond étroitement à leurs niveaux de développement économique respectifs²⁸⁵. La commission a noté avec satisfaction, dans un nombre croissant de pays, l'élaboration d'une législation générale en matière de santé et d'hygiène sur les lieux de travail qui suit la même démarche fondamentale que la convention n° 148 et la recommandation n° 156²⁸⁶.

En ce qui concerne la définition des risques, la commission a observé qu'elle couvre pratiquement tous les aspects de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations pouvant nuire à la santé des travailleurs. Elle tend principalement à orienter les pays dans l'application des instruments aux milieux de travail pour assurer qu'ils tiennent dûment compte de tous les risques, connus ou prévisibles, que présentent la pollution de l'air, le bruit et les vibrations, en vue d'élaborer des mesures de prévention, de contrôle et de protection²⁸⁷.

A propos de la conformité de la législation et de la pratique nationales avec les mesures générales de protection prévues par la convention, la commission a axé ses commentaires sur trois aspects essentiels: la législation nationale sur les risques professionnels dans le milieu de travail; les responsabilités des employeurs et des travailleurs; la relation entre la protection du milieu de travail et celle de l'environnement général. La commission a constaté que les législations des pays ayant soumis un rapport se divisent en trois catégories: les législations comprenant des normes de nature générale qui visent à assurer un minimum de protection contre les risques, les législations consistant en des lois applicables à des branches particulières d'activité économique pour chacune desquelles des normes spécifiques de sécurité et d'hygiène sont applicables, et les législations se composant de divers règlements spécifiques qui portent sur un risque

²⁸³ Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la sécurité du milieu de travail, Conférence internationale du Travail, 73^e session, 1987, rapport III (partie 4B), paragr. 678.

²⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 679; voir également la liste des ratifications, Conférence internationale du Travail, 88^e session, rapport III (partie 2).

²⁸⁵ *Ibid.*, paragr. 276 et 680; voir également les rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations — rapport général et observations concernant certains pays sur l'application de la convention n° 148 — de 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 2000 et 2001, ainsi que les demandes directes de la commission d'experts en 1997, 1999 et 2000.

²⁸⁶ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 681 et 682.

²⁸⁷ *Ibid.*, paragr. 266.

particulier ²⁸⁸. En vue de l'application pratique de mesures de prévention et de protection, ces trois catégories de dispositions sont en général complétées par un ensemble de réglementations accessoires, normes techniques, recueil de directives pratiques, manuels, etc., qui énoncent des critères et seuils d'exposition pour la pollution de l'air, le bruit et les vibrations ²⁸⁹.

Au cours des six dernières années, la question de la participation des employeurs et des travailleurs et de la collaboration entre eux a été régulièrement soulevée par la commission dans ses observations et demandes directes.

La commission a souligné, à propos d'un pays, que les exigences de la convention en ce qui concerne les responsabilités des employeurs et des travailleurs reflètent une nouvelle conception qui se trouve dans la législation sur la sécurité et l'hygiène du travail, selon laquelle la loi doit établir un cadre précis des obligations réglementaires de base. Ces obligations doivent couvrir non seulement les garanties contre les risques physiques mais aussi l'ensemble du milieu de travail ²⁹⁰. Dans la majeure partie des pays, les employeurs ont le devoir positif d'assurer la sécurité et l'hygiène de leurs employés sur les lieux de travail ²⁹¹. L'une des lacunes que la commission a notées est que les législations de beaucoup de pays ne prévoient pas l'obligation pour plusieurs employeurs, lorsqu'ils se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, de collaborer en vue d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs. La convention n° 148 a été le premier instrument de l'OIT à traiter de cette question, ce qui a été une innovation importante en matière de droit international du travail. Cette situation se fait de plus en plus fréquente, surtout lors de travaux de construction, d'aménagement ou d'entretien, en raison du recours à des sous-traitants ²⁹². La commission a souligné que cette question mérite une attention toute particulière, d'abord parce qu'il est de plus en plus fréquent que plusieurs employeurs se partagent un même lieu de travail, ensuite parce que c'est souvent dans les industries où le niveau de risque professionnel est particulièrement élevé qu'ils le font ²⁹³.

Se référant à plusieurs catastrophes ayant eu lieu dans diverses régions, la commission a également attiré l'attention sur la responsabilité des employeurs dans les cas où des risques professionnels sont passés de l'environnement de travail à l'environnement général, menaçant ainsi la nature et la société. A cet égard, la commission a souligné que c'est au niveau du milieu de travail avant tout que doivent s'exercer les contrôles ²⁹⁴.

Comme dans le cas des obligations des employeurs, la plupart des pays prévoient dans leur législation du travail fondamentale l'obligation pour les travailleurs de respecter des mesures de sécurité et d'hygiène, et la définition des responsabilités de ces derniers

²⁸⁸ *Ibid.*, paragr. 271 à 273.

²⁸⁹ *Ibid.*, paragr. 274.

²⁹⁰ *Ibid.*, paragr. 303.

²⁹¹ *Ibid.*, paragr. 684.

²⁹² BIT: Le milieu de travail, rapport VI(1), Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, pp. 25 et 26.

²⁹³ Etude d'ensemble de 1987, *op. cit.*, paragr. 685. Au cours des quatre dernières années, la commission a soulevé à maintes reprises cette question, en particulier dans ses demandes directes.

²⁹⁴ *Ibid.*, paragr. 345, 346, 686 et 687. Voir également BIT: Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail — PIACT — GB.200/PFA/10/8.

évolue constamment. La commission a estimé que les organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que les gouvernements, devraient envisager une révision en profondeur de la pratique actuelle afin de parvenir à une répartition plus complète et plus équilibrée des responsabilités entre toutes les parties ²⁹⁵.

Outre une législation de base portant sur la pollution de l'air, le bruit et les vibrations, ainsi que sur les responsabilités générales des employeurs et des travailleurs, l'une des exigences essentielles de la convention n° 148, qui est peut-être la plus importante, est de fixer à l'échelle nationale les critères permettant de définir les risques d'exposition dans le milieu de travail à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations, et de préciser les limites d'exposition. C'est dans la convention n° 148 que l'expression «limite d'exposition» a été utilisée pour la première fois. Il s'agissait d'englober les diverses expressions désignant les valeurs limites en vigueur dans le milieu de travail. A cet égard, la commission a attiré l'attention sur le fait que la convention n'exige pas de déterminer les limites d'exposition par voie de législation et que les dispositions concernant l'application des mesures prescrites peuvent être adoptées par voie de normes techniques, de recueil de directives pratiques ou par d'autres voies appropriées. De plus, la commission a précisé que la loi peut rendre exécutoires les mesures ainsi prises par voie administrative. Ainsi, l'énoncé «le cas échéant» de l'article 8, paragraphe 1, de la convention donne une certaine latitude aux Etats ayant ratifié la convention pour fixer les critères et limites d'exposition ²⁹⁶.

La commission a noté que beaucoup de gouvernements ont pris des mesures d'une portée plus ou moins grande pour fixer des critères sur la pollution de l'air. Rares sont ceux qui ont adopté des mesures contre le bruit, beaucoup plus rares encore ceux qui se sont intéressés aux vibrations ²⁹⁷. Au niveau international également, le problème de la pollution de l'air a reçu une attention privilégiée: il existe aujourd'hui des normes nationales et internationales applicables tant à la plupart des agents polluants qu'à la plupart des situations de travail. Comme il a déjà été indiqué, la commission a souligné combien les gouvernements ont intérêt à aborder ces questions progressivement lorsqu'ils sont dans l'incapacité de prendre immédiatement des mesures globales. Il est par exemple souvent utile, à titre de mesure intérimaire ou expérimentale, de fixer les limites d'exposition substance par substance ou d'établir des critères plus généraux, ou de fixer des critères et des limites d'exposition dont l'application est acceptée à titre volontaire ²⁹⁸. Cette approche graduelle et progressive pourrait se fonder sur les normes nationales et internationales relatives à la pollution de l'air et, dans une moindre mesure, au bruit et aux vibrations, ainsi que sur les principes directeurs et recueils de directives pratiques adoptés par l'OIT ou par d'autres organisations internationales, ou à l'échelle régionale ²⁹⁹.

²⁹⁵ *Ibid.*, paragr. 339 et 688.

²⁹⁶ *Ibid.*, paragr. 354, 355 et 357.

²⁹⁷ *Ibid.*, paragr. 413, 417, 678, 680 et 692. Voir également les trois premières notes de la présente section.

²⁹⁸ *Ibid.*, paragr. 357 et 689 à 692. Dans des demandes directes, la commission a soulevé à maintes reprises la question de la législation nationale et de différents risques, et constaté que, dans nombre de cas, la législation ne vise pas certains risques, en particulier ceux liés au bruit et, plus encore, aux vibrations.

²⁹⁹ BIT: *Exposition professionnelle à des substances nocives en suspension dans l'air*, recueil de directives pratiques du BIT, première édition 1981; BIT: *Occupational Exposure for Airborne Toxic Substances*, deuxième édition révisée, *Occupational Safety and Health Series*, n° 37, 1980; BIT: *Bruit et vibrations sur les lieux de travail*, série Sécurité, hygiène et médecine du travail, 1976; BIT:

La commission a souligné l'importance que revêt l'application des critères de base par des mesures administratives, techniques ou d'organisation, et l'importance des équipements de protection personnels contre les risques sur le lieu de travail³⁰⁰. La commission, dans son analyse des informations disponibles, a constaté que, d'une manière générale, les prescriptions des législations nationales ne reprennent pas celles des instruments considérés, alors qu'il le faudrait pour mettre en place un système de protection global pour les travailleurs³⁰¹.

La commission a également estimé qu'il serait plus aisé de prévoir des mesures de protection par le biais de la surveillance de l'état de santé des travailleurs au moyen d'examen médicaux et d'un système d'enregistrement des données médicales. La commission a signalé, à cet égard, les dispositions de la convention n° 161 et de la recommandation n° 171 sur les services de santé au travail, 1985, qui offrent une protection beaucoup plus large encore que ne le font les instruments considérés ici. La plupart des pays devraient trouver les moyens d'assurer une surveillance, à tout le moins élémentaire, pour les travailleurs occupés à des travaux particulièrement dangereux, dans l'attente de l'introduction d'une surveillance plus généralisée. Il devrait de même être possible de prendre les dispositions nécessaires à divers niveaux pour assurer l'élaboration d'un système d'enregistrement des données médicales, comme l'indiquent les instruments à l'examen³⁰².

Au cours des dix dernières années, la commission a examiné à maintes reprises l'application de l'article 12 de la convention, à savoir que l'utilisation de procédés, substances, machines ou matériels entraînant l'exposition de travailleurs aux risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations doit être notifiée à l'autorité compétente et que cette autorité peut, le cas échéant, l'autoriser selon des modalités déterminées ou l'interdire³⁰³.

Convention n° 167

La convention n° 167 est entrée en vigueur en 1991 et a été ratifiée par 14 pays.

En ce qui concerne les dispositions générales de la convention, la commission s'est centrée sur l'application des dispositions relatives aux responsabilités des employeurs, des travailleurs indépendants et des personnes responsables de la conception et de la planification d'un projet de construction, ainsi que sur les droits et obligations des travailleurs. La commission a rappelé qu'il est important que l'évaluation des risques pour la sécurité et la santé constitue une base pour la législation nationale, laquelle peut prévoir qu'elle sera appliquée en pratique par des normes techniques ou des recueils de directives

La protection des travailleurs contre le bruit et les vibrations, recueil de directives pratiques du BIT, première édition, 1977.

³⁰⁰ Etude d'ensemble de 1987, paragr. 693.

³⁰¹ *Ibid.*, paragr. 496 et 695; à propos des mesures techniques et d'organisation du travail, et des équipements de protection personnels, voir également, entre autres, à propos de l'application de la convention n° 148, les rapports de la commission d'experts de 1991 à 1994 et de 2000, ainsi que les demandes directes de 1997, 1999 et 2000.

³⁰² *Ibid.*, paragr. 696. La commission a évoqué cette question à maintes reprises au cours des dix dernières années (voir les rapports de la commission de 1991 à 1994 et de 1996, 2000 et 2001, ainsi que les demandes directes de 1997, 1999 et 2000).

³⁰³ Voir, par exemple, les rapports de la commission d'experts de 1991, 1992, 1993, 1994 et 2000, ainsi que les demandes directes de 1997, 1999 et 2000.

pratiques, ou par d'autres moyens appropriés conformes aux conditions et à la pratique nationales, ainsi qu'aux normes adoptées par les organisations internationales reconnues.

Il a été demandé à plusieurs gouvernements de fournir des informations sur l'obligation qu'ont les employeurs, les travailleurs indépendants et les personnes responsables de la conception et de la planification d'un projet de construction d'observer les mesures prescrites de sécurité et de santé sur le lieu de travail. Des informations ont aussi été demandées sur le partage des responsabilités entre plusieurs employeurs qui entreprennent simultanément des travaux sur un chantier.

A propos des droits et obligations des travailleurs, la commission a pour l'essentiel soulevé la question des dispositions législatives ou réglementaires qui prévoient le droit des travailleurs de s'éloigner d'un danger lorsque celui-ci représente un péril grave pour leur sécurité ou leur santé, ainsi que leur obligation d'en informer immédiatement leur supérieur hiérarchique. La commission a également attiré l'attention sur la nécessité de faire en sorte que tous les lieux de travail soient sûrs et exempts de risques, en prévoyant des moyens sûrs d'y accéder et d'en sortir et en prenant toutes les précautions nécessaires pour protéger les personnes qui se trouvent sur un chantier de construction ou à proximité de celui-ci.

A plusieurs reprises, la commission a examiné l'application des dispositions de la convention relatives aux appareils et accessoires de levage et autres équipements, ainsi qu'aux différents processus utilisés dans les chantiers de construction. A cet égard, la commission a demandé aux gouvernements d'indiquer par exemple quelles mesures, à l'échelle nationale, portent sur la conception, la construction, l'entretien et l'utilisation appropriée des installations, équipements et outils. De plus, elle a examiné régulièrement les dispositions qui prévoient une formation appropriée des travailleurs et qui indiquent qu'une personne compétente doit superviser les travaux et inspecter les équipements. Les observations de la commission ont également porté sur les mesures de prévention en cas de travaux en hauteur, de travaux souterrains ou de travaux au-dessus d'un plan d'eau. Autres dispositions que la commission a examinées: la fourniture de moyens appropriés aux personnes qui travaillent dans des batardeaux et des caissons, pour qu'elles puissent se mettre à l'abri en cas d'incendie ou d'irruption d'eau ou de matériaux; la nécessité qu'une personne compétente s'occupe de la construction, du montage et de l'entretien des matériels et installations électriques, ainsi que de l'entreposage, du transport, de la manutention et de l'utilisation d'explosifs. La commission a estimé que ces dernières dispositions n'étaient pas suffisamment appliquées.

Dans plusieurs cas, la commission a demandé aux gouvernements un complément d'information sur les mesures prises ou envisagées pour fournir, sans frais pour les travailleurs, des équipements de protection individuelle et des vêtements de protection, comme doit le prévoir la législation nationale. La commission a également fait observer, à plusieurs reprises, qu'elle ne disposait pas d'informations sur les installations de bien-être et sur les dispositions des législations nationales prévoyant qu'il incombe à l'autorité compétente de faire rapport sur les maladies professionnelles³⁰⁴.

Convention n° 170

La convention n° 170 a été ratifiée par neuf pays.

³⁰⁴ Voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport général et observations concernant certains pays, rapport III (partie 1A), Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, et les demandes directes de la commission de 1993, 1995, 1996, 1998, 1999 et 2000.

Lorsque la commission d'experts a examiné les rapports envoyés par les gouvernements sur l'application de cette convention, elle a souligné que, dans certains cas, la législation nationale ne contenait que des dispositions sur les produits chimiques dangereux et non sur les autres produits chimiques. Elle a prié les gouvernements concernés d'adopter les mesures nécessaires pour donner pleinement application à la convention, en particulier aux dispositions relatives à l'étiquetage et à l'identification des produits chimiques et aux précautions à prendre pour le transfert de ces produits. La commission a également demandé de faire en sorte que les travailleurs ne soient pas exposés à ces produits au-delà des limites d'exposition ou d'autres critères d'exposition établis par l'autorité compétente. Par ailleurs, elle a demandé des informations sur les points suivants: mesures adoptées en vue de l'évaluation, qui doit être effectuée par l'employeur, des risques résultant de l'utilisation de produits chimiques au travail; instructions à donner aux travailleurs; mesures adoptées concernant l'obligation des travailleurs de collaborer avec les employeurs pour prévenir les risques émanant de l'utilisation de produits chimiques; dispositions garantissant une protection, contre des conséquences injustifiées, aux travailleurs qui s'écartent d'un danger résultant de l'utilisation de produits chimiques; dispositions qui permettent à l'employeur de protéger l'identification d'un composant d'un mélange chimique lorsque la divulgation de cette identification pourrait nuire aux activités de l'employeur; dispositions adoptées en vue d'assurer la collecte et la communication des informations relatives à l'interdiction totale ou partielle de l'utilisation de produits chimiques dangereux.

D'une manière générale, les commentaires formulés par la commission d'experts à propos de l'application des instruments sur la santé et la sécurité au travail et, plus spécifiquement, à propos de ceux visant les risques particuliers rencontrés au travail ont porté sur des aspects très divers.

A propos des conventions n^{os} 13, 115, 136, 139 et 162, la question qui soulève le plus de problèmes, comme il a été déjà indiqué au sujet de presque tous les instruments concernant la sécurité et la santé au travail ou les risques propres à un secteur donné, est la situation de la législation nationale. La commission a souligné l'importance d'une législation spécifique. Elle a observé que, dans un nombre considérable de pays, en particulier ceux en développement, la législation relative aux risques professionnels est encore embryonnaire, et que seuls les principes fondamentaux relatifs à la sécurité et à la santé au travail y ont été intégrés. Des réglementations d'application n'ont pas toujours été adoptées. Parfois, seuls quelques aspects des dispositions de fond ont fait l'objet d'une réglementation. Des lois-cadres obligent souvent les pouvoirs publics à adopter des textes d'application, lesquels ont un effet direct sur la mise en œuvre des instruments concernant des risques particuliers. Toutefois, l'élaboration d'un texte réglementaire à caractère technique dans beaucoup de pays requiert, outre la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, celle d'un organe consultatif technique — par exemple un conseil national d'hygiène, de sécurité et de médecine du travail. Si cet organe n'existe pas, il faut le créer et, s'il existe, il faut le réactiver.

Par ailleurs, dans certains pays où une législation spécifique est en vigueur, la commission a noté à plusieurs reprises que celle-ci prévoit des dérogations aux dispositions de protection dans les cas où leur application poserait des problèmes d'ordre économique. A ce propos, la commission n'a cessé de souligner que les conventions en matière de sécurité et de santé au travail, en général, n'admettent pas les dérogations fondées sur une situation économique difficile.

Un autre problème que la commission a souvent remarqué, dans les cas où des travailleurs sont en contact avec des substances ou procédés insalubres, est le suivant: selon plusieurs instruments, l'autorité compétente doit déterminer précisément, au niveau

national, les substances, agents et procédés pour lesquels l'exposition professionnelle est interdite ou soumise à un contrôle par le biais d'une réglementation de l'emploi³⁰⁵. Elle doit également fixer les critères et les limites d'exposition à différentes substances et procédés considérés comme nocifs qui font l'objet d'une révision régulière. Bien que ces dispositions paraissent assez claires, la commission a noté que, dans un certain nombre de pays, ni la législation ni aucune mesure n'interdit ou n'empêche, par d'autres mesures tout aussi efficaces, l'exposition à des substances ou procédés nocifs.

Dans les pays qui se sont dotés d'une législation prévoyant cette obligation, la commission a fréquemment souligné que celle-ci doit être complétée, révisée et actualisée périodiquement en fonction des connaissances les plus récentes. La commission a demandé de prendre en considération, par exemple, les recommandations de diverses commissions internationales et d'autres instruments internationaux, par exemple les recueils de directives pratiques du Bureau international du Travail, pour assurer une protection efficace des travailleurs contre les risques professionnels.

En ce qui concerne les dispositions substantives, la commission d'experts a évoqué le besoin impérieux de mettre au point des normes techniques portant notamment sur la protection collective et sur les équipements de protection individuelle.

En ce qui concerne l'obligation pour les employeurs qui se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail de collaborer en vue d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs, la commission d'experts a relevé fréquemment que cette disposition n'est pas prévue dans la législation nationale.

A propos de la surveillance de l'état de santé des travailleurs au moyen d'examen médicaux, la commission a souligné la nécessité d'effectuer ces examens pour évaluer l'exposition, notamment celle des travailleurs en contact avec des produits cancérigènes et agents mutagènes, non seulement avant et pendant l'emploi, mais également après l'emploi, afin d'assurer une surveillance médicale des symptômes qui peuvent apparaître quelque temps après la cessation à l'exposition aux substances nocives. En outre, la commission d'experts a appelé les gouvernements à prendre les dispositions nécessaires à divers niveaux pour assurer l'élaboration d'un système d'enregistrement des données médicales, ainsi que l'établissement de statistiques. La commission d'experts a souvent noté l'absence de réglementations dans la législation nationale visant certaines catégories de travailleurs, à savoir les femmes et les jeunes, afin de les protéger contre le risque élevé d'intoxication due à certaines substances³⁰⁶, comme le prévoient certains instruments de l'OIT.

A propos de l'application des dispositions des conventions qui ont pour objet la prévention des accidents du travail (conventions n^{os} 27 et 127), la commission a essentiellement relevé les points suivants.

En ce qui concerne l'obligation de marquer le poids des objets à transporter par bateau, la commission a souvent noté des problèmes d'application pour ce qui est du marquage de moyens de transport modernes, par exemple les conteneurs.

Quant au transport manuel de charges, la commission d'experts a souvent souligné qu'il existe, dans un grand nombre de pays, des dispositions qui réglementent l'emploi des

³⁰⁵ On notera que ces dispositions font l'objet de certaines exceptions expliquées dans le cadre de la présentation de ces instruments.

³⁰⁶ Plomb, benzène, rayonnements ionisants.

femmes et des jeunes pour le soulèvement et le transport des charges. Elle a cependant fait observer que les poids maxima établis par la législation nationale sont, dans un nombre considérable de pays, trop élevés par rapport au principe énoncé dans la convention, à savoir que l'affectation de femmes et de jeunes travailleurs au transport manuel de charges doit être limitée aux charges légères. La commission a attiré l'attention des gouvernements concernés sur les indications contenues dans la publication du BIT sur ce sujet³⁰⁷.

Quant à l'adoption de mesures d'hygiène et de sécurité dans le commerce et les bureaux (convention n° 120), la commission a relevé dans différents pays des problèmes souvent liés aux conditions locales et climatiques en ce qui concerne l'application des dispositions relatives à l'éclairage et à la ventilation.

³⁰⁷ BIT: *Poids maximum des charges pouvant être transportées par les travailleurs*, série Sécurité, hygiène et médecine du travail n° 59, Genève, 1988.

Chapitre 11

Sécurité sociale

G. López Morales, R. Silva et A. Egorov

Normes d'ensemble

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952	40	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 102, ainsi que des raisons du recours limité aux clauses de souplesse qu'elle contient. Il a également décidé que la situation de la convention n° 102 serait réexaminée en temps opportun, y compris l'éventuel besoin de révision totale ou partielle de cette convention à la lumière des informations disponibles.
Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962	38	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 118 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982	3	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 157 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 167 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés dans la mise en œuvre de cette recommandation.
Recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 67.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 17) sur les assurances sociales (agriculture), 1921	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 17.
Recommandation (n° 68) sur la sécurité sociale (forces armées), 1944	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 68.
Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Parmi les normes d'ensemble, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

Soins médicaux et indemnités de maladie

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (parties II et III)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble).
Convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969	14	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 130 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention et des besoins éventuels de révision de cette convention.
Recommandation (n° 134) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 134 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés dans la mise en œuvre de cette recommandation.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944	–	Le Conseil d'Administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 69.

Instruments dépassés (*Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.*)

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 24) sur l'assurance-maladie (industrie), 1927	19	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 24 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 24. Il a également invité les Etats parties à la convention n° 24 à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 130. Enfin, il a différé la décision de mise à l'écart de la convention n° 24 en attendant que le Bureau lui communique les informations demandées sur les perspectives de ratification de la convention n° 130.
Convention (n° 25) sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927	19	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 25 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 25. Il a également invité les Etats parties à la convention n° 24 à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 130. Enfin, il a différé la décision de mise à l'écart de la convention n° 25 en attendant que le Bureau lui communique les informations demandées sur les perspectives de ratification de la convention n° 130.
Recommandation (n° 29) sur l'assurance-maladie, 1927	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 29 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.

Prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (parties V, IX et X)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble)
Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967	16	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 128 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention et des besoins éventuels de révision de cette convention.
Recommandation (n° 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 131 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés dans la mise en œuvre de cette recommandation.

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933	10	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, les conventions n°s 35, 36, 37, 38, 39 et 40. Il a également invité les Etats parties à ces conventions à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, et, selon le cas, de dénoncer à cette occasion respectivement les convention n°s 35, 36, 37, 38, 39 et 40.
Convention (n° 36) sur l'assurance-vieillesse (agriculture), 1933	10	
Convention (n° 37) sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933	10	
Convention (n° 38) sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933	10	
Convention (n° 39) sur l'assurance-décès (industrie, etc.), 1933	7	
Convention (n° 40) sur l'assurance-décès (agriculture), 1933	6	
Recommandation (n° 43) sur l'assurance-invalidité-vieillesse-décès, 1933	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 43 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935	7	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 48. Il a également invité les sept Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 48.

Prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (partie VI)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble)
Convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [Tableau I modifié en 1980]	23	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 121 (compte dûment tenu des clauses de souplesse qu'elle contient) et à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification. Il a également décidé que la situation de la convention n° 121 serait réexaminée en temps opportun, à la lumière des informations reçues et des débats qui auront eu lieu en matière de sécurité sociale.
Recommandation (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 121.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921	75	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 12.
Convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925	120	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 19 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, en acceptant les obligations de cette dernière et notamment sa branche g) (prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles).
Recommandation (n° 25) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 25.

Instruments dépassés (*Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.*)

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925	68	Le Conseil d'administration a invité: <ol style="list-style-type: none"> les Etats parties à la convention n° 17 et à la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], à dénoncer la convention n° 17; les Etats parties à la convention n° 17 à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 121 et à dénoncer, à cette occasion, la convention n° 17. Il a également décidé que la situation de la convention n° 17 serait réexaminée en temps opportun, à la lumière des nouvelles ratifications de la convention n° 121 qui devraient entraîner une diminution substantielle du nombre de ratifications de la convention n° 17.

Recommandation (n° 22) sur la réparation des accidents du travail (indemnités), 1925	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 22 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
Recommandation (n° 23) sur la réparation des accidents du travail (juridiction), 1925	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 23 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
Convention (n° 18) sur les maladies professionnelles, 1925	59	Le Conseil d'administration a invité: a) les Etats parties à la convention n° 18 et à la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], à dénoncer la convention n° 18; b) les Etats parties à la convention n° 18 à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 121 et à dénoncer, à cette occasion, la convention n° 18. Il a également décidé que la situation de la convention n° 18 serait réexaminée en temps opportun, à la lumière des nouvelles ratifications de la convention n° 121 qui devraient entraîner une diminution substantielle du nombre de ratifications de la convention n° 18.
Recommandation (n° 24) sur les maladies professionnelles, 1925	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 24 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
Convention (n° 42) (révisée) des maladies professionnelles, 1934	41	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 42 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 42. Il a également décidé que la situation de la convention n° 42 serait réexaminée en temps opportun, à la lumière des nouvelles ratifications de la convention n° 121 qui devraient entraîner une diminution substantielle du nombre de ratifications de la convention n° 42.

Prestations de chômage

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (partie IV)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble)
Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988	6	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.

Instruments dépassés <i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).</i>		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 44) du chômage, 1934	12	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 44 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 44. Il a également invité les Etats parties à la convention n° 44 à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 168. Enfin, il a différé la décision de mise à l'écart de la convention n° 44 en attendant que le Bureau lui communique les informations demandées sur les perspectives de ratification de la convention n° 168.
Recommandation (n° 44) du chômage, 1934	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 44 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.

Prestations de maternité

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour <i>(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).</i>		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (partie VIII)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble)
Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000	2	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 191) sur la protection de la maternité, 2000	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Autres instruments <i>(Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).</i>		
Convention (n° 3) sur la protection de la maternité, 1919	30	Le Groupe de travail sur la politique de révision des normes est convenu que ces instruments seraient réexaminés après l'entrée en vigueur de la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, le 7 février 2002.
Convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952	38	
Recommandation (n° 95) sur la protection de la maternité, 1952	–	

Instruments dépassés <i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).</i>		
Instrument	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 12) sur la protection de la maternité (agriculture), 1921	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 12 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.

Prestations familiales

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instrument à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (partie VII)	40	Voir ci-dessus (normes d'ensemble)

Instrument dépassé (*Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.*)

Dans le domaine des prestations familiales, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.

Un parcours des normes de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale nous permet de suivre l'évolution de la sécurité sociale au cours du XX^e siècle. En effet, l'adoption de ces normes est allée de pair avec l'instauration de systèmes de sécurité sociale dans de nombreux pays et a eu une incidence importante à l'échelle régionale, notamment en Europe et en Amérique latine. Ces instruments ont été conçus pour constituer un cadre normatif reflétant les buts et principes communs qui doivent sous-tendre tout système de sécurité sociale.

Les questions de sécurité sociale ont toujours été au premier rang des préoccupations de l'OIT. Le Préambule de la Constitution a ainsi chargé l'Organisation d'améliorer les conditions de travail par «la lutte contre le chômage, ... la protection des travailleurs contre les maladies générales et professionnelles et les accidents résultant du travail, ... les pensions de vieillesse et d'invalidité». Cette préoccupation a été réaffirmée en 1944 par la Conférence internationale du Travail (ci-après: la Conférence) dans la Déclaration de Philadelphie qui a adopté une conception très large de la sécurité sociale en prévoyant notamment l'octroi d'un «revenu de base à ceux qui ont besoin d'une telle protection». L'action normative de l'OIT en matière de sécurité sociale a ainsi débuté dès la première session de la Conférence en 1919 et s'est poursuivie tout au long du siècle. Les derniers instruments adoptés dans ce domaine l'ont été en 2000 et concernent la protection de la maternité. Deux périodes peuvent être clairement distinguées: la première, inspirée par la notion d'assurance sociale, est allée de 1919 à 1936; la deuxième, fondée sur une conception élargie de la sécurité sociale, a débuté en 1944.

La convention de base en la matière a été adoptée en 1952, il s'agit de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952. Cette convention devait inspirer non seulement l'action de l'OIT, mais aussi celle d'organisations régionales, notamment le Conseil de l'Europe. Il s'agit d'un texte qui vise à définir une norme d'ensemble de la sécurité sociale et qui établit une norme minimum en ce qui concerne aussi bien les personnes devant être protégées que le niveau des prestations et les conditions de leur octroi.

Consciente du fait que la valeur et la signification des normes internationales du travail dépendent des effets pratiques que celles-ci peuvent avoir, la Conférence a toujours veillé à ce que les normes en matière de sécurité sociale répondent aux changements sociaux, économiques et industriels du monde. Elle a ainsi révisé toutes les conventions adoptées avant la deuxième guerre mondiale et, conformément à l'article 19, paragraphe 3, de la Constitution de l'OIT, a eu recours à une gamme d'options et de clauses de souplesse en vue de répondre aux conditions propres des pays en développement et de permettre une mise en œuvre progressive des principes consacrés dans les normes.

Avec l'adoption de 31 conventions et 16 recommandations, l'action normative de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale a été très prolifique, et tout semble indiquer qu'elle se poursuivra dans l'avenir. Il convient de préciser à cet égard que la sécurité sociale a fait l'objet d'une discussion générale lors de la 89^e session (juin 2001) de la Conférence¹. L'objectif de cette discussion était de définir pour l'OIT une conception de la sécurité sociale qui, tout en restant fidèle à ses principes fondamentaux, réponde aux défis nouveaux qui se posent à la sécurité sociale. A la suite de cette discussion, la Conférence a adopté des conclusions réaffirmant notamment que «les activités de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale devraient s'ancrer dans la Déclaration de Philadelphie, le concept de travail décent et les normes pertinentes de l'OIT en matière de sécurité sociale»².

I. Contenu des normes de sécurité sociale

Avant de présenter le contenu des normes à jour dans le domaine de la sécurité sociale, il convient de donner un aperçu général de l'ensemble des normes ayant été adoptées dans ce domaine.

A. Aperçu général des normes de sécurité sociale

Comment appréhender plus de huit décennies d'action normative de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale? Historiquement et conceptuellement, les normes de sécurité sociale ont été divisées en groupes. On parle de générations de normes de sécurité sociale.

1. Première génération de normes: 1919-1944

La première génération de normes de sécurité sociale correspond aux normes adoptées jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale. La plupart de ces normes envisagent l'assurance sociale comme méthode d'application³. Elles visent notamment à l'établissement de systèmes d'assurance obligatoire concernant un risque déterminé et couvrant les principaux secteurs d'activité et les principales catégories de travailleurs. Les premières normes adoptées ont concerné les domaines qui semblaient les plus urgents et à même de faire l'objet d'une action internationale (la maternité⁴, les lésions professionnelles⁵, la maladie⁶, etc.). Ces normes apparaissent néanmoins très vite comme

¹ Cette discussion s'est basée sur le rapport: *Sécurité sociale — Questions, défis et perspectives*, CIT, 89^e session, Genève, 2001, rapport VI.

² Pour de plus amples informations sur cette discussion et sur les conclusions adoptées, se référer au *Compte rendu des travaux*, CIT, 89^e session, Genève, 2001, n^o 16.

³ Toutefois, les conventions relatives à la réparation des lésions professionnelles acceptent les systèmes de protection fondés sur la responsabilité de l'employeur.

⁴ Convention (n^o 3) sur la protection de la maternité, 1919.

⁵ Convention (n^o 12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921, convention (n^o 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925, convention (n^o 18) sur les maladies professionnelles, 1925, et convention (n^o 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925.

⁶ Convention (n^o 24) sur l'assurance-maladie (industrie), 1927, et convention (n^o 25) sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927.

ne répondant plus, notamment, à l'évolution survenue dans bon nombre de systèmes de sécurité sociale ⁷.

2. *Deuxième génération de normes: 1944-1952*

La deuxième génération de normes correspond à l'ère de la sécurité sociale. L'activité normative de l'Organisation s'oriente vers une conception globale et élargie de la sécurité sociale. L'idée est d'unifier et de coordonner les différents régimes de protection au sein d'un système unique de sécurité sociale couvrant l'ensemble des éventualités et l'ensemble des travailleurs. Deux recommandations importantes adoptées en 1944 reprennent cette nouvelle conception: la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944, et la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944. Ces recommandations ouvrent la voie à l'adoption de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui est fondée sur le principe d'un système général de sécurité sociale. Cette convention consacre une évolution des normes de sécurité sociale en traitant dans un seul instrument des neuf branches principales de la sécurité sociale, à savoir: les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité et les prestations de survivants. La convention no 102 a introduit l'idée d'un niveau minimum général de sécurité sociale que les Etats Membres doivent atteindre et qui tient compte du niveau de développement économique et social de chacun d'entre eux. A la différence des conventions précédentes, cette convention propose des objectifs à atteindre plutôt qu'une description des techniques applicables. Elle a été rédigée avec la flexibilité nécessaire pour tenir compte des techniques et des degrés d'évolution divers, offrant ainsi plusieurs formules de souplesse: la possibilité de ratifier la convention en acceptant au moins trois de ses neuf branches ⁸; la possibilité d'accepter ultérieurement les obligations découlant des autres branches, ce qui permet aux Etats d'atteindre progressivement la totalité des objectifs fixés par la convention; le niveau minimum des prestations est fixé en référence au niveau des salaires du pays intéressé; des dérogations temporaires sont prévues au profit des pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant — dérogations qui permettent à ces derniers de restreindre le champ d'application de la convention ainsi que l'étendue des prestations garanties. A ces divers égards, la convention a été conçue pour définir des objectifs minima à atteindre en même temps qu'un programme de protection plus général à réaliser. Elle fournit de la sorte un critère de la mesure dans laquelle le niveau de protection qu'elle prévoit se trouve atteint ou dépassé par les régimes existants.

3. *Troisième génération de normes: 1952-2000*

La troisième génération de normes de sécurité sociale correspond aux instruments adoptés après la convention n° 102. Il y a lieu de mentionner à cet égard qu'il avait été envisagé d'adopter, parallèlement à la convention n° 102, un instrument relatif à une norme supérieure de sécurité sociale. Faute de temps et vu sa complexité, la question n'a pas pu être abordée par la Conférence en 1952. Toutefois, la Conférence a invité le Conseil d'administration à reprendre la question en temps opportun. Finalement, l'idée d'un instrument unique sera abandonnée et progressivement une série d'instruments destinés à

⁷ Les raisons pour lesquelles la Conférence a décidé de procéder à la révision des normes de la première génération sont décrites dans un rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale, présenté à la 141^e session du Conseil d'administration (mars 1959): document GB.141/6/7.

⁸ Y compris toutefois au moins l'une de celles relatives aux prestations de chômage, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, de vieillesse, d'invalidité ou de survivants.

compléter les normes antérieures va être adoptée⁹. De manière générale, ces instruments révisent les conventions de la première génération tout en prescrivant un degré de protection plus élevé que celui prévu par la convention n° 102 qui fixe des normes minima. Ces conventions s'inspirent de la convention n° 102. En effet, tout en garantissant une protection plus élevée tant du point de l'étendue de leur champ d'application que du niveau des prestations garanties, elles autorisent certaines dérogations qui offrent une flexibilité accrue.

Enfin, cette description récapitulative doit être complétée par deux sujets appréhendés dans les conventions de sécurité sociale. Tout d'abord, il convient de souligner la préoccupation constante de l'Organisation à assurer une protection des travailleurs migrants, et en particulier des étrangers. Ce thème sera analysé ci-dessous dans la deuxième partie de ce chapitre. Par ailleurs, l'attention de la Conférence s'est également portée sur la sécurité sociale des gens de mer. Toutefois, compte tenu du fait que les conditions de travail des gens de mer exigent un système de protection hautement spécialisé, la politique suivie par la Conférence a consisté à adopter des instruments s'appliquant spécifiquement à cette catégorie de travailleurs lors de sessions maritimes spéciales. Ainsi, les gens de mer sont exclus du champ d'application des conventions de sécurité sociale de la première génération ainsi que de la convention n° 102 qui ne s'applique ni aux marins ni aux marins pêcheurs. Les conventions adoptées ultérieurement permettent d'exclure ces catégories de travailleurs dès lors qu'elles sont protégées par des régimes spéciaux octroyant des prestations au moins équivalentes à celles prévues par ces conventions. A cet égard, en 1987, la Conférence a adopté la convention n° 165 consacrée spécialement à la sécurité sociale des gens de mer. Cette convention est examinée dans le chapitre 14.5 de cette publication consacré à la sécurité sociale des gens de mer.

Pour une présentation synthétique du statut des normes de sécurité sociale suite aux décisions du Conseil d'administration, le lecteur voudra bien se référer aux tableaux reproduits ci-dessous.

B. Contenu des normes à jour

La structure de la convention n° 102 servira de base à la description du contenu des normes à jour dans le domaine de la sécurité sociale. Cette convention est composée de 15 parties: les parties II à X correspondent aux neuf branches de la sécurité sociale citées ci-dessus, les autres parties (partie I et parties XI à XV) contiennent des dispositions communes à toutes les branches. Nous passerons en revue chacune des neuf branches principales de la sécurité sociale en nous référant, d'une part, à la partie pertinente de la convention n° 102 et, d'autre part, à la convention de la troisième génération correspondante ainsi que, le cas échéant, à la recommandation qui l'accompagne. Pour chacune de ces branches, il s'agira de définir brièvement l'éventualité couverte, c'est à dire le risque auquel est confrontée la personne protégée; le champ d'application personnel, c'est-à-dire les personnes devant bénéficier des prestations garanties par les instruments; l'étendue des prestations garanties ainsi que les conditions de leur attribution. En résumé, il s'agit de comprendre qui a droit à quoi et dans quelles conditions. Seules seront examinées

⁹ Il s'agit de la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, de la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], de la convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, de la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, de la convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, de la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, et de la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, ainsi que les recommandations qui accompagnent ces conventions.

les dispositions propres à chacune des branches; les dispositions qui sont communes à plusieurs d'entre elles seront examinées dans la deuxième partie de ce chapitre consacré aux principes communs aux différentes branches de sécurité sociale.

1. Soins médicaux

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie II, ainsi que la convention n° 130¹⁰ et la recommandation (n° 134) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969.

Définition de l'éventualité

L'éventualité couverte comprend tout état morbide, quelle qu'en soit la cause, ainsi que le besoin de soins médicaux qui en résulte. La convention n° 102 couvre également les soins médicaux nécessités par la grossesse, l'accouchement et leurs suites. L'Etat doit en outre garantir aux personnes protégées les soins médicaux de caractère préventif (article 7 de la convention n° 102 et article 8 de la convention n° 130). Les soins médicaux doivent tendre à préserver, rétablir ou améliorer la santé de la personne protégée, ainsi que son aptitude à travailler et à faire face à ses besoins personnels (article 10, paragraphe 3, de la convention n° 102, et article 9 de la convention n° 130).

Champ d'application personnel

Plutôt que de définir leur champ d'application par rapport aux secteurs d'activité économique (industrie ou agriculture, par exemple) et à la situation juridique des personnes qui travaillent dans ces secteurs, comme le faisaient les conventions de la première génération, tant la convention n° 102 que les conventions adoptées ultérieurement se réfèrent, dans un souci évident de souplesse, à des critères quantitatifs. L'Etat doit protéger une certaine proportion de personnes. Ces conventions offrent trois options pour mesurer leur champ d'application: l'Etat peut se référer soit aux salariés, soit à la population active, soit encore aux résidents.

- Si l'Etat utilise le critère relatif aux salariés, les personnes protégées doivent former au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, ainsi que leurs épouses et leurs enfants, conformément à l'article 9 de la convention n° 102, alors que, selon l'article 10 de la convention n° 130, tous les salariés, y compris les apprentis, ainsi que leurs épouses et leurs enfants doivent être couverts.
- Si l'Etat utilise le critère relatif à la population active, les personnes protégées doivent comprendre des catégories de population active formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents ainsi que leurs épouses et leurs enfants, pour la convention n° 102, et 75 pour cent au moins de l'ensemble de la population active, pour la convention n° 130.
- Si l'Etat utilise le critère relatif aux résidents, les personnes protégées doivent former au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des résidents, pour la convention n° 102, et 75 pour cent au moins de l'ensemble des résidents, pour la convention n° 130.

La recommandation n° 134 préconise l'extension par étapes des soins médicaux à l'ensemble de la population active et à tous les résidents.

¹⁰ La convention n° 130 comprend cinq parties contenant, respectivement, des dispositions générales, des dispositions relatives aux soins médicaux, des dispositions relatives aux indemnités de maladie, des dispositions communes et des dispositions finales.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que tant la convention n° 102 que les conventions adoptées ultérieurement prévoient un certain nombre d'assouplissements ou de dérogations en ce qui concerne l'étendue de leur champ d'application. L'encadré ci-dessous synthétise ces assouplissements pour l'ensemble de ces conventions. Nous nous y référerons pour chacune des branches examinées ci-après dans cette section.

Champ d'application personnel des conventions: dérogations autorisées

- Les dérogations temporaires au profit des pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant autorisent notamment ces Etats à couvrir un nombre plus réduit de personnes protégées, déterminées par exemple par référence au chiffre de la seule main-d'œuvre employée dans les entreprises industrielles (article 3 de la convention n° 102, article 2 de la convention n° 121, article 4 de la convention n° 128, article 2 de la convention n° 130 et article 5 de la convention n° 168)
- Les gens de mer, y compris les marins pêcheurs, ainsi que les agents de la fonction publique peuvent être exclus de l'application des conventions nos 121, 128 et 130 lorsqu'ils sont protégés par des régimes spéciaux qui octroient des prestations au moins équivalentes à celles prévues par ces conventions (respectivement articles 3, 39 et 4 de ces conventions). La convention n° 168 ne permet d'exclure les agents de la fonction publique que si leur emploi est garanti par la législation nationale jusqu'à l'âge normal de la retraite (article 11). Enfin, la convention n° 102 ne s'applique ni aux marins ni aux marins pêcheurs.
- Les conventions nos 121, 128 et 130 (respectivement articles 4, 37 et 5) permettent aux Etats dont la législation protège les salariés d'exclure de l'application desdites conventions les personnes exécutant des travaux occasionnels; les membres de la famille de l'employeur, vivant sous son toit, dans la mesure où ils travaillent pour lui; d'autres catégories de salariés dont le nombre ne devra pas dépasser 10 pour cent de l'ensemble des salariés et, pour la seule convention n° 121, les travailleurs à domicile.
- Enfin, les conventions nos 128 et 130 (articles 38 et 3 respectivement) permettent aux Etats dont la législation protège les salariés d'exclure temporairement de l'application de ces conventions les salariés du secteur agricole.

Nature des prestations et participation à leur coût

En vertu de l'article 10 de la convention n° 102, les personnes protégées doivent bénéficier des prestations suivantes en cas de maladie: soins de praticiens de médecine générale, y compris les visites à domicile, soins de spécialistes, produits pharmaceutiques, hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire. La convention n° 130 prévoit, dans son article 13, en plus des soins précités, les soins dentaires ainsi que la réadaptation médicale, y compris la fourniture, l'entretien et le remplacement des appareils de prothèse ou d'orthopédie. Selon le paragraphe 3 de la recommandation n° 134, les soins médicaux devraient également comprendre la fourniture d'appareils d'aide médicale tels que les lunettes ainsi que les services de convalescence.

Les deux conventions précitées admettent que les bénéficiaires puissent être tenus de participer au coût des soins médicaux reçus. Cette participation ne doit toutefois pas entraîner une charge trop lourde (article 10, paragraphe 2, de la convention n° 102, et article 17 de la convention n° 130), ni risquer de rendre moins efficace la protection médicale et sociale (article 17 de la convention n° 130).

Conditions d'attribution

Le droit aux prestations peut être subordonné à l'accomplissement d'une période de *stage*¹¹ pouvant être considérée comme nécessaire pour éviter les abus (article 11 de la convention n° 102 et article 15 de la convention n° 130). On notera toutefois que la recommandation n° 134 préconise de ne pas soumettre le droit aux soins médicaux à une condition de stage.

Dès lors que le droit aux prestations est reconnu, les soins médicaux doivent être attribués pendant toute la durée de l'éventualité. L'article 12 de la convention n° 102 autorise néanmoins les Etats à limiter la période d'attribution des prestations à vingt-six semaines par cas. Pour la convention n° 130, cette limitation n'est admise que dans l'hypothèse où le bénéficiaire cesse d'appartenir à l'un des groupes de personnes protégées et si sa maladie a débuté alors qu'il faisait encore partie dudit groupe (article 16). Dans ces deux cas, la période de vingt-six semaines devra, d'une part, être prolongée tant que le bénéficiaire a droit à des indemnités de maladie (voir ci-dessous) et, d'autre part, être étendue en cas de maladie reconnue comme requérant des soins prolongés. En outre, la convention n° 102 autorise les pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant à limiter la durée des prestations à treize semaines.

2. Indemnités de maladie

Les instruments à jour dans ce domaine sont les mêmes que pour les soins médicaux (la convention n° 102, partie III, ainsi que la convention n° 130 et la recommandation n° 134 précitées). Ces deux branches sont étroitement liées dans les normes internationales du travail. Ce lien se manifeste notamment dans la définition de l'éventualité et la durée des prestations.

Définition de l'éventualité

L'éventualité couverte comprend l'incapacité de travail qui résulte d'un état morbide et qui entraîne une suspension du gain¹². La recommandation n° 134 préconise l'attribution d'indemnités lorsque l'absence au travail est justifiée, notamment par un placement sous contrôle médical aux fins de réadaptation ou un congé de convalescence¹³.

Champ d'application personnel

- Si l'Etat fait usage du critère relatif aux salariés ou du critère relatif à la population active, les personnes protégées sont les mêmes que celles définies ci-dessus pour les soins médicaux, à l'exception des épouses et des enfants qui ne peuvent par définition être couverts par cette branche (article 15 de la convention n° 102 et article 19 de la convention n° 130).
- Si l'Etat fait usage du critère relatif aux résidents, les personnes protégées doivent comprendre, tant pour la convention n° 102 que pour la convention n° 130, tous les

¹¹ Le stage peut désigner soit une période de cotisation, soit une période d'emploi, soit une période de résidence, soit une combinaison de ces périodes. Cette définition vaut pour toutes les éventualités.

¹² Article 14 de la convention n° 102 et article 7 b) de la convention n° 130.

¹³ Pour plus de précisions, se référer aux dispositions du paragraphe 8 de cette recommandation.

résidents dont les ressources pendant l'éventualité n'excèdent pas des limites prescrites.

Ces deux conventions prévoient certaines exceptions ou dérogations en ce qui concerne leur champ d'application. Elles sont décrites dans l'encadré reproduit ci-dessus.

On notera par ailleurs que, dans son paragraphe 11, la recommandation n° 134 préconise l'extension progressive du droit aux indemnités de maladie, notamment à l'ensemble de la population active.

Niveau des prestations

Contrairement aux conventions de la première génération, la convention n° 102 et les conventions adoptées ultérieurement vont définir le niveau minimum des prestations devant être attribuées aux personnes protégées. Les indemnités doivent généralement prendre la forme de paiements périodiques calculés selon des règles détaillées. La convention n° 102 prévoit à cet égard trois formules destinées à s'adapter à la pratique des différents régimes de protection: soit les prestations sont fixées en fonction des gains antérieurs des bénéficiaires ou de leur soutien de famille (article 65); soit les prestations sont fixées à des taux uniformes ou comportent un montant minimum que la convention compare au niveau du salaire d'un manoeuvre ordinaire (article 66; soit, enfin, les prestations dépendent des ressources des intéressés et leur montant est déterminé comme dans le cas précédent (article 67)¹⁴. Pour chacune des éventualités entraînant une suspension du gain, une perte ou une réduction des moyens d'existence, la convention détermine les pourcentages que les paiements doivent atteindre par rapport au salaire de référence. Le salaire de référence du bénéficiaire type¹⁵ correspond au gain antérieur du bénéficiaire ou de son soutien de famille si l'article 65 est utilisé ou au gain d'un manoeuvre ordinaire quand les articles 66 et 67 sont utilisés¹⁶.

En ce qui concerne les prestations de maladie, le montant des paiements périodiques doit correspondre, pour un bénéficiaire type (homme ayant une épouse et deux enfants), au moins à 45 pour cent du salaire ou gain de référence, alors que pour la convention n° 130 ce montant doit correspondre au moins à 60 pour cent du salaire de référence¹⁷.

La convention n° 130 dispose en outre que si le bénéficiaire d'indemnités de maladie décède, une prestation pour frais funéraires doit être versée à ses survivants ou aux personnes qui ont supporté de tels frais.

¹⁴ Ces trois formules peuvent s'appliquer pour les prestations en espèces prévues dans chacune des branches examinées dans cette section.

¹⁵ Le bénéficiaire type est précisé par la convention et varie en fonction des éventualités.

¹⁶ Les pourcentages requis sont indiqués dans le tableau annexé à la partie XI de la convention n° 102 et seront précisés pour chacune des éventualités examinées.

¹⁷ Les articles 65 ou 66 de la convention n° 102 et les articles 22 ou 23 de la convention n° 130 s'appliquent lorsque sont protégés des salariés ou des catégories de la population économiquement active. Lorsque sont protégés tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas les limites prescrites, ce sont les articles 67 de la convention n° 102, et 24 de la convention n° 130 qui s'appliquent.

Le droit aux indemnités de maladie peut être subordonné à l'accomplissement d'une période de *stage* (articles 17 de la convention n° 102, et 25 de la convention n° 130). Ces indemnités doivent être attribuées tout au long de l'éventualité. Toutefois, la convention n° 102 permet de limiter la *durée* d'octroi des prestations à vingt-six semaines par cas de maladie et de ne pas accorder d'indemnités pendant les trois premiers jours de suspension du gain (articles 17 et 18). La convention n° 130 permet quant à elle de limiter la durée d'attribution des indemnités à cinquante-deux semaines avec le même *délai de carence* de trois jours (article 26).

Les Etats dont l'économie ou les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant peuvent réduire la durée minimale d'attribution des indemnités pour chaque cas d'incapacité à treize semaines pour la convention n° 102 et à vingt-six semaines pour la convention n° 130.

3. Prestations de chômage

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie IV, ainsi que la convention n° 168¹⁸ et la recommandation n° 176 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

Définition de l'éventualité

Aux termes de l'article 20 de la convention n° 102 et de l'article 10 de la convention n° 168, l'éventualité couverte comprend la suspension ou la perte de gain due à l'impossibilité d'obtenir un emploi convenable pour une personne protégée qui est capable de travailler et disponible pour le travail. La convention n° 168 précise en plus que la personne doit être effectivement en quête d'un emploi.

La convention n° 102 s'est concentrée sur le chômage complet. La convention n° 168, quant à elle, prévoit que les Etats doivent, d'une part, s'efforcer d'étendre la protection à la perte de gain résultant du chômage partiel et à la suspension ou la réduction du gain due à une suspension temporaire de travail et, d'autre part, prévoir l'indemnisation des travailleurs à temps partiel qui sont effectivement à la recherche d'un emploi à plein temps. Les Etats dont la portée limitée du système de sécurité sociale le justifie peuvent bénéficier de dérogations leur permettant notamment de différer la mise en œuvre des mesures visant à garantir cette protection¹⁹. Par ailleurs, cette convention contient une série de dispositions consacrées aux nouveaux demandeurs d'emploi, en vertu desquelles les Etats doivent prendre en considération le fait qu'il existe de nombreuses catégories de personnes à la recherche d'un emploi qui n'ont pas été reconnues comme demandeurs d'emploi ou ont cessé de l'être ou n'ont jamais appartenu à des régimes d'indemnisation du chômage.

¹⁸ La convention n° 168 comprend huit parties intitulées respectivement: dispositions générales, promotion de l'emploi productif, éventualités couvertes, personnes protégées, méthodes de protection, indemnités à attribuer, nouveaux demandeurs d'emploi et, enfin, garanties juridiques, administratives et financières.

¹⁹ Il convient de signaler, à cet égard, que la convention n° 168 prévoit, toujours dans un souci de souplesse, de nombreuses autres dérogations temporaires. Les Etats dont la portée limitée du système de sécurité sociale le justifie peuvent, par une déclaration accompagnant leur ratification, bénéficier de l'ensemble de ces dérogations alors que les autres Etats ne peuvent bénéficier que de deux au plus de ces dérogations. Pour plus de précisions sur la nature de ces dérogations et les conditions dans lesquelles les Etats peuvent s'en prévaloir, se référer aux dispositions de l'article 5 de la convention.

La convention prescrit en conséquence d'accorder des prestations sociales à certaines de ces catégories ²⁰.

Il y a lieu de préciser que la convention n° 168 ne vise pas uniquement à protéger les personnes se trouvant au chômage, mais également à promouvoir l'emploi. Les Etats qui ratifient cette convention s'engagent à prendre des mesures appropriées pour coordonner leur régime de protection contre le chômage et leur politique de l'emploi. Le régime de protection contre le chômage, et en particulier les modalités d'indemnisation, doivent contribuer à la promotion du plein emploi productif et librement choisi et ne doivent pas avoir pour effet de décourager les employeurs d'offrir et les travailleurs de rechercher un emploi productif. La partie II de la convention contient une série de dispositions relatives à la promotion de l'emploi productif et renvoie à la convention n° 142 et à la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, ainsi qu'à la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984. Le lecteur pourra se référer à ce sujet aux chapitres 6 et 8 de cette publication qui portent respectivement sur la politique de l'emploi et sur l'orientation et la formation professionnelles.

Champ d'application personnel

Conformément à l'article 21 de la convention n° 102, les personnes protégées doivent comprendre soit des catégories prescrites de salariés, formant au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, soit tous les résidents dont les ressources n'excèdent pas des limites prescrites. Selon l'article 11 de la convention n° 168, les personnes protégées doivent comprendre des catégories prescrites de salariés formant au total 85 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, y compris les agents de la fonction publique et les apprentis. Ces deux conventions prévoient certaines exceptions ou dérogations temporaires en ce qui concerne leur champ d'application. Elles sont décrites dans l'encadré ci-dessus.

La recommandation n° 176 encourage les Etats à étendre progressivement l'application de la législation relative à l'indemnisation du chômage à tous les salariés.

Prestations

Les prestations doivent prendre la forme de paiements périodiques calculés selon des règles détaillées ²¹. Le montant des paiements versés à un bénéficiaire type doit atteindre, pour la convention n° 102, 45 pour cent du salaire de référence. Pour la convention n° 168, ce taux est porté à 50 pour cent du salaire de référence ²². Ces pourcentages s'appliquent au

²⁰ Conformément à l'article 26 de la convention, des prestations sociales doivent être accordées à trois au moins des dix catégories suivantes: les jeunes gens ayant terminé leur formation professionnelle; les jeunes gens ayant terminé leurs études; les jeunes gens libérés du service militaire obligatoire; les personnes ayant consacré une période de temps à l'éducation d'un enfant ou aux soins d'une personne malade, handicapée ou âgée; les personnes dont le conjoint est décédé quand elles n'ont pas le droit à une prestation de survivant; les personnes divorcées ou séparées; les détenus libérés; les adultes, y compris les invalides, ayant terminé une période de formation; les travailleurs migrants à leur retour dans leur pays d'origine, sous réserve de leurs droits acquis au titre de la législation de leur dernier pays de travail; les personnes ayant auparavant travaillé à leur compte.

²¹ Article 22 de la convention n° 102 lu conjointement avec ses articles 65, 66 et 67 et article 15 de la convention n° 168.

²² Pour la convention n° 168, le salaire de référence correspond au gain antérieur quand les indemnités sont déterminées par rapport aux cotisations versées ou par rapport au gain antérieur. Il

chômage complet ainsi que, pour la convention n° 168, à la suspension du gain due à une suspension temporaire de travail sans cessation de la relation de travail. Pour les pays bénéficiant de dérogations temporaires, la convention n° 168 autorise un taux de 45 pour cent du salaire de référence.

La recommandation n° 176 contient également des dispositions détaillées concernant notamment le chômage partiel, la protection des travailleurs qui éprouvent des difficultés au cours du délai d'attente, les nouveaux demandeurs d'emploi, les travailleurs à temps partiel.

Conditions d'attribution

Le droit aux indemnités de chômage peut être subordonné à l'accomplissement d'une *période de stage*. Ce stage ne doit pas dépasser une durée considérée comme nécessaire pour éviter les abus.

En outre, les indemnités de chômage peuvent ne pas être versées pendant un *délai de carence* dont la durée ne doit pas dépasser sept jours dans chaque cas de suspension de gain (article 24 de la convention n° 102 et article 18 de la convention n° 168). La convention n° 168 autorise toutefois un délai d'attente de dix jours pour les pays bénéficiant de dérogations temporaires. Par ailleurs, tant la convention n° 102 que la convention n° 168 prévoient, pour les travailleurs saisonniers, l'adaptation du délai de carence aux conditions de leur activité professionnelle.

Une fois reconnu le droit aux prestations, les indemnités de chômage doivent être versées à la personne protégée pendant toute la *durée* de l'éventualité. La durée de versement des prestations peut cependant être limitée. En vertu de l'article 24 de la convention n° 102, quand des catégories de salariés sont protégées, la durée de versement des prestations peut être limitée à treize semaines au cours d'une période de douze mois. Lorsque la protection comprend tous les résidents dont les ressources pendant l'éventualité ne dépassent pas certaines limites, cette durée peut être limitée à vingt-six semaines au cours d'une période de douze mois. En ce qui concerne la convention n° 168, la durée initiale de versement des indemnités peut être limitée à vingt-six semaines par cas de chômage ou à trente-neuf semaines au cours de toute période de vingt-quatre mois. Cette convention autorise les Etats bénéficiant de dérogations temporaires à limiter la durée de versement des indemnités à treize semaines au cours d'une période de douze mois (article 19, paragraphe 4, lu conjointement avec l'article 5).

On notera qu'en cas de prolongation du chômage complet au-delà de cette durée initiale de versement des prestations, la convention n° 168 prévoit le versement d'indemnités pendant une période subséquente qui peut être prescrite. Ces indemnités pourront éventuellement être calculées en fonction des ressources du bénéficiaire et de sa famille (article 19, paragraphe 2).

Enfin, il convient de signaler que, si une personne protégée reçoit une indemnité de départ de la part de son employeur ou de toute autre source, la convention n° 168 permet de suspendre les indemnités de chômage auxquelles cette personne aurait eu droit ou de réduire l'indemnité de départ en fonction du montant total des indemnités de chômage (article 22). De même, la convention permet de refuser, supprimer, suspendre ou réduire

correspond au salaire minimum légal, au salaire du manoeuvre ordinaire ou au montant minimum indispensable pour les dépenses essentielles quand les indemnités sont déterminées autrement.

les prestations si l'intéressé refuse d'accepter un *emploi convenable*²³. L'article 21, paragraphe 2, de cette convention énumère un certain nombre d'éléments dont il doit être tenu compte pour apprécier le caractère convenable ou non d'un emploi, tels que l'âge du chômeur, l'ancienneté dans la profession antérieure, l'expérience acquise, la durée du chômage, ou l'état du marché du travail. Dans son paragraphe 14, la recommandation n° 176 précise les emplois auxquels la notion d'emploi convenable ne devrait pas s'appliquer.

4. Prestations de vieillesse

Les instruments à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie V, ainsi que la convention n° 128²⁴ et la recommandation (n° 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

Définition de l'éventualité

Le risque couvert est la survivance au-delà d'un âge prescrit. Conformément à l'article 26 de la convention n° 102 et à l'article 15 de la convention n° 128, cet âge ne doit pas normalement dépasser 65 ans.

Ces instruments permettent néanmoins de fixer un âge supérieur en fonction de certains motifs particuliers. Il s'agit de prendre en compte, pour la convention n° 102, la capacité de travail des personnes âgées et, pour la convention n° 128, les critères démographiques, économiques et sociaux appropriés, justifiés par des statistiques. Les dérogations devront donc être fondées sur des critères objectifs étayés par des statistiques sur, par exemple, l'espérance de vie, le taux d'activité des personnes âgées, etc.

Les Etats peuvent également fixer un âge inférieur d'admission à la retraite. Si l'âge prescrit est égal ou supérieur à 65 ans, la convention n° 128 prévoit que cet âge doit être abaissé pour les personnes qui ont été occupées à des travaux considérés comme pénibles ou insalubres. La recommandation n° 131 préconise également, dans son paragraphe 7, l'abaissement de l'âge d'admission aux prestations de vieillesse en faveur des catégories de personnes pour lesquelles une telle mesure serait justifiée pour des raisons sociales.

Champ d'application personnel

- Si l'Etat utilise le critère relatif aux salariés, les personnes protégées doivent comprendre 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, conformément à l'article 27 de la convention n° 102, alors que selon l'article 16 de la convention n° 128 tous les salariés, y compris les apprentis, doivent être couverts.
- En cas d'application du critère relatif à la population active, les personnes protégées doivent comprendre des catégories de population active formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents pour la convention n° 102 et 75 pour cent au moins de l'ensemble de la population active pour la convention n° 128.

²³ Les autres cas de suspension des prestations sont examinés dans la deuxième partie de ce chapitre consacré aux principes communs aux différentes branches de sécurité sociale.

²⁴ La convention n° 128 comprend huit parties. Pour ratifier la convention, l'Etat doit accepter l'une au moins des parties II, III et IV concernant respectivement les prestations d'invalidité, les prestations de vieillesse et les prestations de survivants. Les parties I, V, VI et VII contiennent respectivement des dispositions générales, des dispositions relatives au calcul des paiements périodiques, des dispositions communes et des dispositions diverses.

-
- Enfin, le recours au critère relatif aux résidents implique, tant pour la convention n° 102 que pour la convention n° 128, que soient protégés au moins tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas des limites prescrites.

Ces deux conventions prévoient certaines exceptions ou dérogations en ce qui concerne leur champ d'application. Elles sont décrites dans l'encadré ci-dessus.

La recommandation n° 131 préconise, dans son paragraphe 2, l'extension par étape du droit aux indemnités de vieillesse aux travailleurs occasionnels ainsi qu'à l'ensemble des personnes économiquement actives.

Conditions d'attribution

Les personnes protégées doivent remplir deux conditions pour bénéficier des prestations de vieillesse: la première, qui a déjà été évoquée ci-dessus, est liée à *l'âge d'admission* à la retraite et, la deuxième, à l'accomplissement d'une période de stage.

En ce qui concerne *la période de stage*, il convient de différencier deux points. Tout d'abord, l'article 29, paragraphe 1, de la convention n° 102 et l'article 18, paragraphe 1, de la convention n° 128 se réfèrent à une période de stage **maximale** qui peut être requise pour bénéficier de prestations atteignant le montant minimum prescrit par ces conventions. Ce stage consiste soit en une période de cotisations ou d'emploi qui ne peut dépasser trente années²⁵, soit une période de résidence qui ne peut excéder vingt années. Par ailleurs, les paragraphes 2 des articles précités visent la période de stage **minimum** qui peut être prescrite pour avoir droit aux prestations. Ainsi, lorsque l'attribution des prestations de vieillesse est soumise à l'accomplissement d'une période de cotisation ou d'emploi minimum, des *prestations réduites* doivent être garanties aux personnes ayant accompli un stage de quinze années de cotisation ou d'emploi. Ces dispositions ne visent pas à l'attribution de prestations réduites dans tous les cas, mais seulement à garantir, lorsque le droit à la pension est soumis à l'accomplissement d'une période de cotisations ou d'emploi, que les personnes protégées ayant accompli un stage de quinze années bénéficient d'une pension à taux réduit. A cet égard, les conventions laissent le soin aux législations nationales de déterminer les conditions dans lesquelles le stage doit être accompli, sous réserve qu'il n'excède pas les durées prévues précitées²⁶.

Prestations

L'objectif des dispositions pertinentes des conventions n°s 102 et 128 est de garantir aux personnes protégées ayant atteint un âge déterminé des moyens d'existence d'un niveau décent pour le reste de leur vie. Ainsi, ces instruments prévoient l'attribution des prestations sous forme de paiements périodiques tout au long de l'éventualité, c'est à dire jusqu'au décès de l'intéressé.

Le niveau des prestations doit atteindre, pour un bénéficiaire type (homme ayant une épouse d'âge à pension), après l'accomplissement de la période de stage maximum, 40 pour cent d'un salaire de référence pour la convention n° 102. Ce pourcentage est porté

²⁵ Des règles plus souples sont prévues par ces deux instruments lorsque toutes les personnes actives sont protégées.

²⁶ *Protection de la vieillesse par la sécurité sociale*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 76^e session, Genève, 1989, rapport III (partie 4B), paragr. 99-100.

à 45 pour cent par la convention n° 128²⁷ et à 55 pour cent par la recommandation n° 131. Cette dernière prévoit en outre, dans ses paragraphes 23 et 25, que la législation nationale devrait fixer le montant minimum des prestations de vieillesse de manière à assurer le minimum vital et que le montant des prestations devrait être augmenté dans certaines circonstances, notamment pour les bénéficiaires dont l'état requiert l'assistance constante d'une tierce personne.

Le maintien du pouvoir d'achat des pensions est un problème auquel les systèmes de sécurité sociale doivent faire face. Les pensionnés sont en effet particulièrement sensibles aux risques d'inflation dans la mesure où la pension peut constituer leur principale, voire leur unique source de revenu. L'adaptation de ces prestations à long terme est nécessaire pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et éviter une perte de leur valeur réelle. C'est ainsi que tant la convention n° 102 que la convention n° 128 posent le principe de la révision du montant des prestations à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou du coût de la vie. Ces instruments se limitent à poser ce principe en laissant aux Etats le soin d'en déterminer les modalités (méthode et périodicité de la révision).

5. Prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie VI, ainsi que la convention n° 121 et la recommandation (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [Tableau I modifié en 1980].

Définition de l'éventualité

Aux termes de l'article 32 de la convention n° 102 et de l'article 6 de la convention n° 121, l'éventualité couverte comprend: l'état morbide, l'incapacité de travail, l'invalidité ou la diminution de l'intégrité physique résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle prescrite. L'éventualité comprend également la perte des moyens d'existence subie du fait du décès du soutien de famille à la suite d'une lésion professionnelle. Dans le cadre de la convention n° 102, les bénéficiaires sont la veuve et les enfants. Il s'agit pour la convention n° 121 de catégories prescrites de bénéficiaires, à savoir: la veuve, selon ce qui est prescrit par la loi, les enfants à charge du défunt, le veuf invalide et à charge²⁸ ainsi que toute autre personne qui serait désignée par la législation (généralement les parents, les grands-parents, etc.).

La convention n° 121 impose aux Etats l'obligation de donner une définition de l'accident du travail comportant les conditions dans lesquelles l'accident de trajet est réputé être un accident du travail. En ce qui concerne la notion de maladie professionnelle, cet instrument propose à l'Etat trois options: soit établir, par voie de législation, une liste de maladies comprenant au moins les maladies énumérées au tableau I de la convention, qui seront reconnues comme maladies professionnelles; soit inclure dans sa législation une définition des maladies professionnelles suffisamment large pour couvrir les maladies énumérées au tableau I de la convention; soit, enfin, établir par voie de législation une liste des maladies complétée par une définition générale des maladies professionnelles. Le tableau I de la convention identifie, dans sa colonne de gauche, 29 catégories de maladies

²⁷ Ces pourcentages peuvent être diminués jusqu'à 10 points lorsque des prestations sont garanties au moins à toute personne protégée ayant accompli une période de stage n'excédant pas soit dix années d'emploi ou de cotisations, soit cinq années de résidence.

²⁸ A la différence des conventions n°s 102 et 128.

professionnelles et, dans sa colonne de droite, les travaux exposant au risque. Ce tableau comprenait initialement 15 catégories de maladies professionnelles. Il a été mis à jour en 1980, conformément à l'article 31 de la convention qui prévoit expressément la procédure destinée à actualiser la liste des maladies contenue dans ce tableau²⁹. La personne protégée victime d'une de ces maladies et occupée à un travail exposant au risque correspondant bénéficie de la présomption de l'origine professionnelle de sa maladie.

La recommandation n° 121 précise, dans ses paragraphes 5 et 6, les cas dans lesquels les accidents devraient être considérés par les législations nationales comme des accidents du travail, ainsi que les conditions dans lesquelles l'origine professionnelle de la maladie doit être présumée.

Champ d'application personnel

Aux termes de l'article 33 de la convention n° 102, les personnes protégées doivent comprendre des catégories prescrites de salariés formant au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés. Le champ d'application de la convention n° 121 est plus large puisqu'elle prévoit que tous les salariés, y compris les apprentis, des secteurs publics ou privés, ainsi que les salariés des coopératives doivent être protégés. Toutefois, ces deux instruments prévoient, en ce qui concerne leur champ d'application, des dérogations temporaires aux profits des pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant ainsi que des exceptions qui sont énumérées dans l'encadré ci-dessus. A cet égard, la recommandation n° 121 préconise d'étendre, au besoin par étape, l'application de la législation aux catégories de salariés qui auraient ainsi été exclues. Cet instrument recommande également aux Etats d'assurer les prestations, s'il y a lieu par l'assurance volontaire, notamment à des catégories prescrites de travailleurs indépendants ainsi qu'à certaines catégories de travailleurs non salariés. Pour de plus amples précisions sur ce point, le lecteur pourra se reporter aux paragraphes 2 et 3 de la recommandation.

Prestations

Les prestations prévues par les conventions n^{os} 102 et 128 sont de trois ordres: des prestations médicales, des prestations en espèces en cas d'incapacité de travail et de perte de la capacité de gain et, le cas échéant, des prestations en espèces en cas de décès du soutien de famille.

En ce qui concerne les *soins médicaux* (articles 34 de la convention n° 102, et 10 de la convention n° 121), ceux-ci doivent tendre à préserver, rétablir ou améliorer la santé de la victime ainsi que son aptitude à travailler et à faire face à ses besoins personnels. Ces soins doivent comprendre les soins de médecins généralistes et spécialistes à des personnes hospitalisées et non hospitalisées, y compris les visites à domicile; les soins dentaires; les soins infirmiers à domicile, dans un hôpital ou une autre institution médicale; l'entretien dans un hôpital, une maison de convalescence, un sanatorium ou une autre institution médicale; les fournitures dentaires, pharmaceutiques et autres fournitures médicales ou chirurgicales, y compris les appareils de prothèse et les lunettes; les soins fournis par un membre d'une autre profession reconnue comme connexe à la profession médicale, sous la

²⁹ Il convient de préciser que le Conseil d'administration a inscrit à l'ordre du jour de la 90^e session (juin 2002) de la Conférence une question concernant l'enregistrement et la déclaration des maladies professionnelles, y compris l'éventuelle révision de la liste des maladies professionnelles figurant au tableau I de la convention n° 121. Pour de plus amples informations sur ce point, se référer à: *Enregistrement et déclarations des accidents du travail et des maladies professionnelles et liste des maladies professionnelles*, CIT, 90^e session, Genève, 2002, rapport V (1), notamment le chapitre II.

surveillance d'un médecin ou d'un dentiste. La convention n° 121 prévoit également les soins d'urgence sur le lieu de travail aux victimes d'accidents graves ainsi que les soins renouvelés aux victimes de blessures légères n'entraînant pas un arrêt du travail. Pour les Etats bénéficiant de dérogations temporaires, l'étendue des soins devant être accordés est plus limitée (article 34 de la convention n° 102 et article 12 de la convention n° 121).

Les *prestations en espèces* dues en cas d'incapacité de travail, de perte de la capacité de gain, ou de diminution correspondante de l'intégrité physique et en cas de décès du soutien de famille doivent être versées sous forme de paiements périodiques calculés selon des règles détaillées³⁰. En cas d'incapacité de travail temporaire, de perte totale de la capacité de gain lorsqu'il est probable que cette perte sera permanente ou de diminution correspondante de l'intégrité physique, le montant des paiements périodiques doit atteindre pour un bénéficiaire type (homme ayant une femme et deux enfants) 50 pour cent du salaire de référence pour la convention n° 102. Ce taux est porté à 60 pour cent par la convention n° 121. Par ailleurs, la recommandation n° 121 préconise que le montant des prestations ne soit pas inférieur à deux tiers du gain antérieur de la victime. En ce qui concerne la perte partielle de la capacité de gain³¹ lorsqu'il est probable que cette perte sera permanente, le montant de la prestation correspondra à une proportion équitable de celle due en cas de perte totale de la capacité de gain. Les prestations mentionnées ci-dessus peuvent néanmoins être converties en un capital versé sous la forme d'un paiement unique, d'une part, quand le degré d'incapacité est minime et, d'autre part, quand l'autorité compétente a la garantie que la somme ainsi versée sera utilisée de manière judicieuse (article 36, paragraphe 3, de la convention n° 102). Il en est de même pour la convention n° 121 qui se réfère à l'incapacité non substantielle et à l'utilisation particulièrement avantageuse du capital pour la victime (article 14, paragraphe 4, et article 15).

Le montant des *prestations attribuées aux survivants* en cas de décès de leur soutien de famille doit être tel que, pour une veuve ayant deux enfants, il représente au moins 40 pour cent du gain de référence pour la convention n° 102 et 50 pour cent pour la convention n° 121.

Il convient de souligner que la convention n° 121 prévoit qu'aucun paiement périodique ne devra être inférieur à un montant minimum prescrit. La convention permet toutefois aux pays ne disposant pas des moyens administratifs nécessaires pour assurer un service régulier des paiements périodiques de convertir ces paiements en un versement unique.

Comme pour les prestations de vieillesse et autres prestations à long terme, les conventions prévoient la révision du montant des paiements périodiques à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou du coût de la vie.

Il y a lieu de noter que la convention n° 121 prévoit une protection plus étendue que la convention n° 102. Ainsi, les victimes dont l'état requiert l'assistance constante d'une tierce personne doivent bénéficier d'un supplément d'indemnisation. En outre, une prestation pour frais funéraires, dont le montant ne doit pas être inférieur au coût normal des funérailles, doit également être prévue par la législation. Par ailleurs, en vertu de l'article 26 de cette convention, les Etats doivent prendre des mesures de prévention contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, prévoir des services de rééducation

³⁰ Article 36 lu conjointement avec les articles 65 et 66 de la convention n° 102 et articles 13 et 14 lus conjointement avec les articles 19 et 20 de la convention n° 121.

³¹ La convention n° 121 se réfère à une perte partielle substantielle de la capacité de gain au-dessus d'un degré prescrit (article 14, paragraphe 3).

et prendre des mesures tendant à faciliter le placement des invalides dans un emploi approprié.

Conditions d'attribution

A la différence des autres éventualités, le droit aux prestations dues en cas de lésion professionnelle ne peut pas être soumis à une condition de *stage*, et cela qu'il s'agisse de prestations médicales ou de prestations en espèces. Les prestations sont dues dès le premier jour de la réalisation de l'éventualité sans *délai de carence*. Toutefois, en ce qui concerne uniquement l'incapacité de travail résultant de la lésion professionnelle, l'article 38 de la convention n° 102 permet de ne pas verser les prestations en espèces pendant les trois premiers jours pour chaque cas de suspension de gain. La convention n° 121 est plus restrictive dans ce domaine puisque le délai de carence n'est permis que dans deux hypothèses: si l'Etat bénéficie de dérogations temporaires ou si le délai de carence était prévu dans la législation au moment de l'entrée en vigueur de la convention et si les raisons de se prévaloir de cette dérogation existent toujours. La recommandation n° 121 préconise quant à elle la suppression de ce délai de carence.

6. Prestations aux familles

En l'absence de norme supérieure dans ce domaine, la convention n° 102, partie VII, est le seul instrument qui traite des prestations accordées aux familles.

Définition de l'éventualité

Aux termes de l'article 40 de la convention, l'éventualité couverte est «la charge d'enfant selon ce qui est prescrit». L'article 1 de la convention précise que le terme «enfant» désigne un enfant au-dessous de l'âge auquel la scolarité obligatoire prend fin ou un enfant de moins de 15 ans. Il résulte de la rédaction de l'article 40 précité que la convention laisse à la législation nationale le soin de déterminer le nombre d'enfants au titre desquels les prestations sont payables.

Champ d'application personnel

L'article 41 précise que les personnes protégées doivent comprendre:

- soit des catégories prescrites de salariés formant au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés;
- soit des catégories prescrites de la population active formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents;
- soit tous les résidents dont les ressources pendant l'éventualité n'excèdent pas des limites prescrites.

Les pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant peuvent bénéficier de dérogations temporaires leur permettant de couvrir un nombre plus réduit de personnes.

Prestations

La convention prévoit l'octroi soit de prestations en espèces, soit de prestations en nature (fourniture de nourriture, de vêtements, de logement, de séjour de vacances ou d'assistance ménagère), soit une combinaison de ces deux types de prestations. A la différence de ce qui est prévu pour les autres éventualités, le niveau des prestations familiales n'est pas déterminé en fonction d'un bénéficiaire type mais de manière globale.

Selon l'article 44 de la convention, la valeur totale des prestations attribuées pour l'ensemble du pays doit être telle qu'elle représente soit 3 pour cent du salaire du manœuvre ordinaire adulte masculin, multiplié par le nombre total des enfants de toutes les personnes protégées, soit 1,5 pour cent du salaire susdit, multiplié par le nombre total des enfants de tous les résidents.

Conditions d'attribution

Le droit aux prestations familiales peut être subordonné à l'accomplissement d'une période de *stage* qui peut consister soit en trois mois de cotisations ou d'emploi, soit en une année de résidence (article 43). Les prestations doivent être accordées pendant toute la *durée* de l'éventualité, c'est-à-dire au moins jusqu'à la quinzième année de l'enfant ou jusqu'à l'âge auquel la scolarité obligatoire prend fin.

7. Prestations de maternité

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie VIII, ainsi que la convention n° 183 et la recommandation n° 191 sur la protection de la maternité, 2000.

Définition de l'éventualité

Aux termes de l'article 47 de la convention n° 102, l'éventualité couverte doit comprendre, d'une part, les prestations médicales justifiées par la grossesse, l'accouchement et leurs suites et, d'autre part, la suspension du gain qui en résulte.

La convention n° 183, bien que ne définissant pas expressément l'éventualité, couvre toutefois les mêmes risques que la convention n° 102, en garantissant des prestations plus étendues.

Champ d'application personnel

Selon l'article 48 de la convention n° 102, les personnes protégées doivent comprendre:

- soit toutes les femmes appartenant à des catégories prescrites de salariés, ces catégories formant au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés;
- soit toutes les femmes appartenant à des catégories prescrites de la population active, ces catégories formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents;
- soit, si l'Etat bénéficie des dérogations temporaires au profit des pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant, un nombre plus réduit de salariés³².

Le champ d'application de la convention n° 183 est beaucoup plus large. En vertu de son article 2, cette convention s'applique à toutes les femmes employées, y compris celles

³² Dans ces trois hypothèses, pour le bénéfice des prestations médicales, les personnes protégées doivent comprendre également les épouses des hommes appartenant à ces catégories (salariés ou personnes économiquement actives).

qui le sont dans le cadre de formes atypiques de travail dépendant ³³. Il est en outre précisé que le terme «femme» désigne toute personne du sexe féminin, sans discrimination quelle qu'elle soit. La convention offre néanmoins aux Etats la possibilité, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, d'exclure totalement ou partiellement des catégories limitées de travailleurs lorsque l'application de la convention à ces catégories poserait des problèmes spéciaux d'une importance particulière.

Prestations

Il convient d'indiquer à titre de remarque préliminaire que la convention n° 102 est une convention consacrée exclusivement à la sécurité sociale et n'envisage la maternité que sous cet angle alors que la convention n° 183, comme l'étaient en leur temps les conventions n^{os} 3 et 103, est spécialement consacrée à la protection de la maternité et prévoit par conséquent des prestations beaucoup plus étendues.

La **convention n° 102** prévoit l'octroi de prestations médicales de maternité ainsi que, en cas de suspension du gain résultant de la grossesse, de l'accouchement et de leurs suites, le versement de prestations en espèces pendant une période d'au moins douze semaines, respectivement aux articles 49 et 50. Les *prestations médicales* doivent au moins comprendre les soins donnés avant, pendant et après l'accouchement, par un médecin ou une sage-femme diplômée, ainsi que l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire. Le montant minimal des *prestations en espèces* doit correspondre au moins à 45 pour cent du salaire ou gain de référence.

La **convention n° 183** prescrit dans son article 4 *le droit à un congé de maternité d'une durée minimale*. Toute femme pour laquelle la convention s'applique a droit, sur présentation d'un certificat médical ou de toute autre attestation appropriée, à un congé de maternité d'au moins quatorze semaines ³⁴. Ce congé doit comprendre une période de congé obligatoire de six semaines après l'accouchement, à moins qu'il n'en soit convenu autrement à l'échelon national par le gouvernement et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. Il doit en outre être prolongé par un congé équivalent à la période écoulée entre la date présumée et la date effective de l'accouchement. Enfin, en cas de maladie, complication ou risque de complication résultant de la grossesse ou de l'accouchement, un congé supplémentaire doit être accordé (article 5). La recommandation n° 191 préconise, dans son paragraphe 1, l'extension de la durée du congé de maternité à dix-huit semaines.

Les femmes qui s'absentent de leur travail pour cause de congé de maternité doivent bénéficier de *prestations en espèces* d'un niveau qui leur permette de subvenir à leur entretien et à celui de leur enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable (article 6). Si ces prestations sont déterminées par rapport au gain antérieur, leur montant ne doit pas être inférieur aux deux tiers dudit gain. Si les prestations sont

³³ Il convient à cet égard de souligner que la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, avait déjà un champ d'application plus étendu que la convention n° 102 en couvrant les femmes employées dans les entreprises industrielles, ainsi qu'à des travaux non industriels et agricoles, au travail domestique et au travail salarié à domicile. Au moment de l'adoption de la convention n° 183, il est apparu clairement que «l'objectif [devait] être que la protection de la maternité s'applique au plus grand nombre possible de femmes employées». La protection de la maternité au travail, CIT, 88^e session, 2000, rapport IV (2A), p. 48; voir également CIT, 87^e session, 1999, rapport V(1), pp. 29 et 30.

³⁴ Il s'agit là d'un progrès par rapport aux conventions antérieures sur la protection de la maternité (conventions n^{os} 3 et 103) qui prescrivaient un congé de maternité de douze semaines.

déterminées par d'autres méthodes, leur montant doit être du même ordre de grandeur que celui qui résulte en moyenne de la détermination du montant des prestations en fonction du gain antérieur. Toutefois, pour les Etats dont l'économie et le système de sécurité sociale sont insuffisamment développés, le niveau des prestations en espèces peut être équivalent à celui des prestations accordées en cas de maladie ou d'incapacité temporaire de travail (article 7). Dans son paragraphe 2, la recommandation n° 191 encourage les Etats Membres à porter le niveau des indemnités de maternité à hauteur du montant total des gains antérieurs de la travailleuse.

Les *prestations médicales* accordées aux personnes protégées doivent comprendre, aux termes de l'article 6 de la convention, les soins prénatals, les soins liés à l'accouchement, les soins postnatals ainsi que l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire.

En plus des prestations en espèces et des soins médicaux, l'article 10 de la convention n° 183 prévoit, pour les mères qui allaitent, le droit à une ou plusieurs pauses quotidiennes ou à une réduction journalière de la durée du travail. Ces pauses ou cette réduction du temps de travail sont considérées comme du temps de travail et doivent être rémunérées en conséquence.

En outre, la convention contient plusieurs dispositions relatives à la *protection de la santé et de l'emploi* et à la *non-discrimination*. Ainsi, en vertu de son article 3, les Etats doivent prendre les mesures pour que les femmes enceintes ou qui allaitent ne soient pas contraintes d'accomplir un travail considéré comme préjudiciable à leur santé ou à celle de leur enfant. Par ailleurs, l'article 9 prévoit l'obligation pour les Etats d'adopter des mesures visant à garantir que la maternité ne constitue pas une source de discrimination en matière d'emploi et d'accès à l'emploi. De même, il est interdit à l'employeur de licencier une femme pendant sa grossesse, son congé ou pendant une période suivant son retour de congé, sauf pour des motifs sans lien avec la grossesse, la naissance de l'enfant et ses suites ou l'allaitement. Enfin, lorsque la femme reprend son travail, elle doit être assurée de retrouver le même poste ou un poste équivalent rémunéré au même taux.

Conditions d'attribution

L'article 51 de la convention n° 102 permet de subordonner le droit aux prestations à l'accomplissement d'un *stage* considéré comme nécessaire pour éviter les abus. Une fois reconnu le droit aux prestations, celles-ci doivent être accordées pendant toute la *durée* de l'éventualité, les prestations en espèces pouvant néanmoins être limitées à douze semaines (article 52). Toutefois, si la législation prescrit ou autorise un congé de maternité supérieur à douze semaines, la travailleuse doit bénéficier de prestations en espèces pendant toute la durée dudit congé.

La convention n° 183 prévoit également que le droit aux prestations en espèces peut être soumis à certaines conditions; ces conditions doivent néanmoins pouvoir être remplies par la grande majorité des femmes auxquelles la convention s'applique. En outre, les femmes qui ne rempliraient pas les conditions prescrites doivent bénéficier de prestations appropriées financées par les fonds de l'assistance sociale (article 6, paragraphes 5 et 6).

8. Prestations d'invalidité

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie IX, ainsi que la convention n° 128³⁵ et la recommandation (n° 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

Définition de l'éventualité

Le risque couvert est l'incapacité d'exercer une activité professionnelle (activité professionnelle quelconque pour la convention n° 128) lorsqu'il est probable que cette incapacité sera permanente ou qu'elle subsiste après la période pendant laquelle la personne a droit aux prestations pour incapacité temporaire (article 54 de la convention n° 102 et article 8 de la convention n° 128).

La recommandation n° 131 préconise également de prendre en compte l'incapacité d'exercer une activité professionnelle comportant une rémunération appréciable.

Champ d'application personnel

- Si l'Etat utilise le critère relatif aux salariés, les personnes protégées doivent comprendre au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, conformément à l'article 55 de la convention n° 102, alors que selon l'article 9 de la convention n° 128 tous les salariés, y compris les apprentis, doivent être couverts.
- En cas d'application du critère relatif à la population active, les personnes protégées doivent comprendre des catégories de population active formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents pour la convention n° 102 et 75 pour cent au moins de l'ensemble de la population active pour la convention n° 128.
- Enfin, le recours au critère relatif aux résidents, implique, tant pour la convention n° 102 que pour la convention n° 128, que soient protégés tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas des limites prescrites.

Ces deux conventions prévoient certaines exceptions ou dérogations en ce qui concerne leur champ d'application. Elles sont décrites dans l'encadré ci-dessus.

La recommandation n° 131 encourage les Etats Membres à étendre le droit aux prestations d'invalidité aux travailleurs occasionnels et à l'ensemble des personnes économiquement actives.

Prestations

Les prestations doivent être attribuées sous la forme de paiements périodiques calculés selon des règles détaillées³⁶. Leur montant doit correspondre, pour un bénéficiaire type (homme ayant une épouse et deux enfants), au moins à 40 pour cent du salaire ou du gain de référence pour la convention n° 102. Ce taux est porté à 50 pour cent pour la convention n° 128.

La recommandation n° 131 préconise de porter le montant des prestations à 60 pour cent du salaire de référence. Cet instrument recommande en outre, comme pour les

³⁵ La structure de cette convention est détaillée dans la note de bas de page n° 24 ci-dessus.

³⁶ Article 56 de la convention n° 102, lu conjointement avec les articles 65, 66 et 67, et article 10 de la convention n° 128, lu conjointement avec ses articles 26, 27 et 28.

prestations de vieillesse et de survivants, que la législation nationale fixe le montant minimum des prestations de manière à assurer au bénéficiaire un minimum vital³⁷ et que le montant de ces prestations soit augmenté dans certaines circonstances, notamment pour les bénéficiaires dont l'état requiert l'assistance constante d'une tierce personne.

Les prestations d'invalidité doivent être attribuées pendant toute la durée de l'éventualité ou jusqu'à leur remplacement par des prestations de vieillesse (article 58 de la convention n° 102 et article 12 de la convention n° 128). Il convient de rappeler que, comme pour les prestations de vieillesse, les deux conventions prévoient la révision du montant de la pension à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou du coût de la vie.

La convention n° 128 prévoit, en plus des prestations en espèces, l'adoption de mesures visant à mettre en place des services de rééducation destinés à permettre aux invalides de reprendre leur activité professionnelle antérieure ou toute autre activité professionnelle correspondant à leurs aptitudes. L'obligation de mettre en place de tels services peut ne pas s'appliquer aux pays bénéficiant de dérogations temporaires.

Conditions d'attribution

Les prestations d'invalidité du niveau prévu par les conventions doivent être accordées aux personnes protégées qui ont accompli une période de *stage* correspondant à quinze années d'emploi ou de cotisations ou à dix années de résidence. Comme pour les prestations de vieillesse, si l'attribution des prestations d'invalidité est soumise à l'accomplissement d'une période minimum de cotisation ou d'emploi, des *prestations réduites* doivent être garanties aux personnes ayant accompli un stage de cinq années de cotisation, d'emploi ou de résidence. Lorsque toutes les personnes actives sont protégées, des règles plus souples s'appliquent tant pour la pension complète d'invalidité que pour la pension réduite (article 57 de la convention n° 102 et article 11 de la convention n° 128).

9. Prestations de survivants

Les instruments pertinents à jour dans ce domaine sont la convention n° 102, notamment sa partie X, ainsi que la convention n° 128³⁸ et la recommandation n° 131 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

Définition de l'éventualité

Le risque couvert est la perte des moyens d'existence subie par la veuve ou les enfants du fait du décès du soutien de famille (article 60 de la convention n° 102 et article 21 de la convention n° 128). La protection concerne donc la veuve qui était à la charge du soutien de famille décédé ainsi que les enfants dont le soutien de famille (père ou mère) est décédé. Le terme enfant désigne un enfant qui est au-dessous de l'âge auquel la scolarité obligatoire prend fin ou un enfant de moins de 15 ans³⁹, ou un âge plus élevé si

³⁷ Il est intéressant de noter, à cet égard, que la notion de minimum vital ne se retrouve que dans la convention n° 121. S'il a été possible pour les accidents du travail et les maladies professionnelles de prescrire dans la convention que les prestations d'invalidité et de survivants ne se situent pas en dessous d'un minimum vital, tel n'a pas été le cas pour l'invalidité d'origine commune. Pour cette dernière branche, la notion de minimum vital ne se retrouve que dans la recommandation.

³⁸ La structure de cette convention est détaillée dans la note de bas de page n° 24 ci-dessus.

³⁹ L'âge le plus élevé devant être pris en considération.

l'enfant est placé en apprentissage, poursuit ses études ou est atteint d'une maladie ou d'une infirmité le rendant inapte au travail.

En ce qui concerne la veuve, le droit aux prestations peut être subordonné à la présomption que cette dernière est incapable de subvenir à ses propres moyens (article 60, paragraphe 1, de la convention n° 102). L'article 21 de la convention n° 128 précise en outre que la veuve doit avoir atteint un certain âge qui ne doit pas être supérieur à l'âge d'admission à la retraite. Toutefois, quand la veuve est invalide ou lorsqu'elle a un enfant du défunt à sa charge, cette condition d'âge n'est pas exigée et des prestations doivent lui être accordées.

Champ d'application personnel

- Si l'Etat utilise le critère relatif aux salariés, les personnes protégées doivent comprendre les épouses et les enfants des soutiens de famille qui appartiennent à des catégories prescrites de salariés formant au total 50 pour cent au moins de l'ensemble des salariés, conformément à l'article 61 de la convention n° 102, alors que selon l'article 22 de la convention n° 128 toutes les épouses, les enfants et autres personnes à charge dont le soutien de famille était salarié ou apprenti, doivent être couverts.
- En cas d'application du critère relatif à la population active, les personnes protégées doivent comprendre les épouses et les enfants des soutiens de famille appartenant à des catégories prescrites de population active formant au total 20 pour cent au moins de l'ensemble des résidents pour la convention n° 102 et 75 pour cent au moins de l'ensemble de la population active pour la convention n° 128.
- Enfin, le recours au critère relatif aux résidents implique, tant pour la convention n° 102 que pour la convention n° 128, que soient protégés, lorsqu'ils ont la qualité de résidents, toutes les épouses et les enfants ayant perdu leur soutien de famille et dont les ressources ne dépassent pas des limites prescrites.

Ces deux conventions prévoient certaines exceptions ou dérogations en ce qui concerne leur champ d'application. Elles sont décrites dans l'encadré ci-dessus.

La recommandation n° 131 préconise l'extension aux épouses, aux enfants et autres personnes à charge des personnes exécutant des travaux occasionnels et de toutes les personnes économiquement actives du droit aux prestations de survivants. Elle encourage également les Etats Membres à accorder aux veufs invalides et à charge le bénéfice des mêmes droits que ceux accordés aux veuves (paragraphe 2 et 12).

Prestations

Les prestations doivent être attribuées sous la forme de paiements périodiques calculés selon des règles détaillées⁴⁰. Pour une veuve ayant deux enfants, le montant des prestations doit correspondre à 40 pour cent au moins du gain de référence, conformément à l'article 62 de la convention n° 102. Ce taux est porté à 45 pour cent par la convention n° 128 (article 23) et à 55 pour cent par la recommandation n° 131.

Les prestations de survivants doivent être attribuées pendant toute la durée de l'éventualité. Il s'agit donc de prestations à long terme qui, comme les prestations de

⁴⁰ Article 62 de la convention n° 102, lu conjointement avec ses articles 65, 66 et 67, et article 23 de la convention n° 128, lu conjointement avec ses articles 26, 27 et 28.

vieillesse et d'invalidité, doivent faire l'objet d'une révision à la suite de variations sensibles du niveau général des gains ou du coût de la vie.

Conditions d'attribution

L'article 63 de la convention n° 102 et l'article 24 de la convention n° 128 contiennent un certain nombre de dispositions relatives à la période de *stage* que le soutien de famille devra, le cas échéant, avoir accompli pour que les prestations de survivants du niveau prescrit par ces conventions soient garanties aux personnes protégées. Ce stage peut consister soit en une période de cotisation ou d'emploi n'excédant pas quinze années, soit une période de résidence n'excédant pas dix années.

Comme pour les prestations de vieillesse et d'invalidité, si l'attribution des prestations de survivants est soumise à l'accomplissement d'une période de cotisation ou d'emploi, des *prestations réduites* doivent être garanties aux personnes protégées dont le soutien de famille a accompli un stage de cinq années de cotisation, d'emploi ou de résidence. Lorsque les femmes et les enfants de toutes les personnes actives sont protégés, des règles plus souples s'appliquent tant pour la pension complète que pour la pension réduite.

Après avoir décrit les prestations garanties par les instruments à jour pour les neuf branches de sécurité sociale, il convient d'exposer les principes généraux que ces instruments définissent et qui intéressent l'ensemble de ces branches.

II. Principes communs aux différentes branches de sécurité sociale

Les instruments de sécurité sociale à jour ont posé des règles générales concernant l'organisation et le fonctionnement des régimes de sécurité sociale. Nous exposerons dans un premier temps ces règles puis, nous évoquerons la manière dont ces instruments appréhendent la question de l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et non-nationaux.

A. Organisation et fonctionnement des régimes de sécurité sociale

1. *Flexibilité des instruments quant aux méthodes de protection*

Tant la convention n° 102 que la plupart des conventions adoptées ultérieurement ont été rédigées de manière à laisser aux Etats Membres une grande souplesse en ce qui concerne le mode d'organisation des régimes qui assurent le service des prestations qu'elles garantissent. La convention n° 102 autorise l'application de méthodes très diverses pour garantir les prestations prévues, afin de tenir compte de la diversité des situations existant dans les pays. Selon l'article 72 de cette convention, le système peut être administré par une institution réglementée par les autorités publiques, par un département gouvernemental ou tout autre organisme, sous réserve du respect de certaines règles.

Les conventions n°s 121, 128 et 130 ont suivi cette approche et ne contiennent pas de dispositions relatives aux méthodes de protection. Ainsi, par exemple, au cours de la discussion en commission compétente en vue de l'adoption de la convention n° 121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, il a été estimé que cette convention devait être conçue de telle manière que chaque pays puisse être entièrement libre de choisir les systèmes et les méthodes qui lui semblent les meilleurs,

pourvu que les prestations garanties par l'ensemble de sa législation atteignent le niveau et l'étendue prescrits par la convention ⁴¹.

La convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage fait également preuve de souplesse tout en explicitant les méthodes de protection. L'article 12 de cette convention indique expressément que les Etats peuvent déterminer les méthodes de protection par lesquelles il est donné effet à la convention, qu'il s'agisse de régimes contributifs ou non contributifs ou encore de la combinaison de tels régimes ⁴². Enfin, une certaine souplesse se retrouve dans la convention n° 183 relative à la protection de la maternité qui se réfère dans son article 6 à l'assurance sociale obligatoire ou aux prélèvements sur les fonds publics ou à d'autres manières déterminées par la législation nationale. Nous reviendrons sur cette convention ci-dessous dans la section consacrée au financement des prestations.

La souplesse de la convention n° 102 a été rappelée par la commission d'experts et par la Commission de l'application des normes de la Conférence. En réponse à l'argument selon lequel un système privé de pensions ne pourrait être analysé dans le cadre de la convention n° 102, cette dernière a estimé que «la coexistence dans le système de sécurité sociale de deux régimes, l'un public, l'autre privé ... n'est pas en soi, incompatible avec la convention puisque cet instrument permet d'organiser un degré minimum de sécurité sociale par des moyens différents» ⁴³. La commission d'experts, ayant à examiner ce cas, a rappelé à cet égard la souplesse avec laquelle cette convention avait été conçue et qui permettait d'atteindre un même degré de sécurité sociale de différentes façons tout en fixant certaines règles concrètes de portée générale relatives à l'organisation et au fonctionnement des régimes de sécurité sociale ⁴⁴. Il s'agit là d'une caractéristique essentielle des instruments à jour en matière de sécurité sociale, à savoir que la souplesse offerte quant aux méthodes de protection s'accompagne de la fixation très claire de règles en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des régimes qui assurent les prestations. Ces règles concernent notamment la responsabilité incombant finalement à l'Etat, les divers intérêts qui devraient être représentés dans l'administration du système ainsi que le financement des prestations.

2. *Responsabilité générale de l'Etat*

La responsabilité générale de l'Etat en ce qui concerne le bon fonctionnement des régimes de sécurité sociale est l'une des règles consacrées tant dans la convention n° 102 que dans les conventions adoptées postérieurement ⁴⁵. En effet, quel que soit le mode d'administration choisi, l'Etat doit assumer une responsabilité générale pour la bonne administration des institutions et des services qui concourent à assurer la protection

⁴¹ CIT, 48^e session, Genève, 1964, rapport de la Commission de la sécurité sociale, annexe VIII, paragr. 14.

⁴² L'article 3 de la convention n° 168 précise en outre que les dispositions de la convention doivent être mises en application en consultation et en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

⁴³ *Compte rendu des travaux*, CIT, 85^e session, Genève, 1997, n° 19, p. 128.

⁴⁴ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 86^e session, Genève, 1998, rapport III (partie IA), pp. 301-302.

⁴⁵ A l'exception de la convention n° 183 relative à la protection de la maternité.

garantie par les conventions ⁴⁶. A cet égard, il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de la convention n° 168 que la responsabilité générale de l'Etat n'exclut pas l'autonomie de gestion des différents régimes considérés.

La responsabilité de l'Etat s'étend également au service des prestations. Quelle que soit la méthode de financement choisie, les autorités compétentes doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour que les prestations soient, en toute hypothèse, dûment fournies. La convention n° 102 précise à ce sujet que l'Etat doit, s'il y a lieu, s'assurer que les études et calculs actuariels nécessaires concernant l'équilibre financier sont établis périodiquement et en tout cas préalablement à toute modification des prestations, du taux des cotisations ou des impôts affectés à la protection. Dans son étude d'ensemble consacrée à la protection de la vieillesse par la sécurité sociale, la commission d'experts a tenu à souligner que les pouvoirs de surveillance ou de contrôle reconnus à l'Etat ne devraient toutefois pas lui permettre de puiser, sous quelque forme que ce soit, dans les fonds constitués en vue de la protection, ce qui pourrait contribuer à la perte de confiance des intéressés à l'égard des institutions censées les protéger ⁴⁷. Il convient à ce sujet d'examiner les dispositions relatives à la participation des assurés contenues dans les instruments examinés.

3. *Participation des assurés*

La volonté de ne pas imposer un mode d'organisation uniforme s'est accompagnée du souci de tenir compte des divers intérêts qui devraient être représentés dans l'administration des systèmes de sécurité sociale, et notamment ceux des personnes protégées. Lorsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un Parlement, les représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif. Par ailleurs, la législation peut, ou doit pour certaines conventions, prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques (article 72 de la convention n° 102, article 24 de la convention n° 121, article 36 de la convention n° 128, article 31 de la convention n° 130 et article 29 de la convention n° 168).

4. *Financement des prestations*

La convention n° 102 s'est limitée à poser des principes concernant les garanties financières des systèmes de sécurité sociale. Aux termes de son article 71, le coût des prestations garanties par cette convention et les frais d'administration de l'ensemble de ces prestations doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts ou par les deux voies conjointement. Cet article contient également certaines dispositions relatives à la répartition des charges. De manière générale, les modalités de financement doivent éviter que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et doivent également tenir compte de la situation économique du pays et de celle des catégories de personnes protégées. Dans le cas particulier des régimes contributifs, l'article 71 précise que le total des cotisations à la charge des salariés protégés ne doit pas dépasser 50 pour cent du total des ressources affectées à la protection.

⁴⁶ Article 72 de la convention n° 102, article 24 de la convention n° 121, article 35 de la convention n° 128, article 30 de la convention n° 130 et article 28 de la convention n° 168.

⁴⁷ *Protection de la vieillesse par la sécurité sociale*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 76^e session, Genève, 1989, rapport III (partie 4B), paragr. 210.

La Conférence n'a pas voulu introduire de dispositions sur le financement des prestations dans les conventions n^{os} 121, 128, 130 et 168, toujours dans un souci de souplesse et afin de tenir compte de la diversité des situations existant dans les différents pays.

Le cas de la convention n^o 183 est particulier. Traditionnellement, les conventions relatives à la protection de la maternité ont toujours contenu des dispositions relatives au financement des prestations, d'une part, en se référant aux systèmes d'assurance ou aux prélèvements sur les fonds publics et, d'autre part, en interdisant de considérer l'employeur comme personnellement responsable du coût des prestations. Il s'agissait d'éviter que les mesures de protection de la maternité ne rendent plus onéreux l'emploi des femmes pour l'employeur et ne l'incite à embaucher moins de main-d'œuvre féminine. Cette préoccupation se retrouve dans la convention n^o 183 qui prévoit dans son article 6, paragraphe 8, que les prestations doivent être assurées par une assurance sociale obligatoire ou par prélèvements sur les fonds publics ou d'une autre manière déterminée par la législation et la pratique nationales. En ce qui concerne la responsabilité de l'employeur dans le coût des prestations, la Conférence a tenu à garder dans la convention n^o 183 le principe de sa non-responsabilité, assorti toutefois de trois exceptions, afin de tenir compte de la diversité des situations existant dans les différents pays. Ainsi, l'employeur peut être tenu responsable du coût des prestations de maternité en espèces s'il consent expressément à en assumer le financement; si sa responsabilité était prévue par la pratique ou la législation nationales avant l'adoption de la convention; ou si sa responsabilité est convenue ultérieurement par le gouvernement et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ⁴⁸.

5. *Autres questions*

Les instruments à jour contiennent des dispositions similaires sur deux autres points qu'il convient d'examiner ⁴⁹. Il s'agit de la question du droit de recours des bénéficiaires et des règles concernant la suspension des prestations.

■ Droit de recours des bénéficiaires

Le droit d'interjeter appel en cas de refus d'une prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité est un principe reconnu par la convention n^o 102 et les conventions adoptées postérieurement ⁵⁰. Ces instruments ne précisent toutefois pas les voies de recours qui doivent être offertes. Les travaux préparatoires en vue de l'adoption des conventions n^{os} 121 et 128 fournissent néanmoins des indications sur la nature de ce droit. Ainsi, il a été précisé que, selon l'interprétation courante, le droit d'appel porte sur une décision qui aurait été définitive si ce droit n'avait pas existé. En outre, le concept de recours implique qu'il soit statué par une autorité indépendante de l'autorité administrative qui a rendu la

⁴⁸ Pour de plus amples détails sur cette question, se reporter aux travaux préparatoires en vue de l'adoption de la convention n^o 183: *Compte rendu provisoire*, CIT, 88^e session, Genève, 2000, n^o 20, paragr. 296 à 314.

⁴⁹ A l'exception de la convention n^o 183 qui, étant consacré exclusivement à la protection de la maternité, ne contient pas certaines des dispositions qui sont propres aux autres conventions de sécurité sociale.

⁵⁰ Article 70 de la convention n^o 102, article 23 de la convention n^o 121, article 34 de la convention n^o 128, article 29 de la convention n^o 130 et article 27 de la convention n^o 168.

première décision. Le simple droit de solliciter un réexamen par cette autorité ne suffit pas à constituer une procédure de recours ⁵¹.

Les conventions n^{os} 102, 121 et 130 atténuent ce principe en ce qui concerne les soins médicaux lorsque leur administration est confiée à un département gouvernemental responsable devant le Parlement. Le droit d'appel peut alors être remplacé par le droit de faire examiner toute réclamation par l'autorité compétente.

Par ailleurs, les conventions n^{os} 128 et 168 disposent que des procédures doivent être prévues pour permettre au requérant de se faire représenter ou assister d'une personne qualifiée de son choix ou par un délégué d'une organisation représentative des personnes protégées. Il convient de souligner en outre que la convention n^o 168 fait référence au droit du requérant à être informé par écrit des procédures applicables, lesquelles doivent être simples et rapides.

■ Suspension des prestations

La convention n^o 102 et les conventions adoptées ultérieurement prévoient un certain nombre de cas dans lesquels les prestations auxquelles une personne protégée aurait eu droit peuvent être suspendues ⁵². Ces cas peuvent être regroupés autour de trois types de situation: l'absence de l'intéressé du territoire de l'Etat dans lequel il a acquis son droit aux prestations; les situations dans lesquelles l'intéressé est entretenu sur des fonds publics ou aux frais d'une institution ou d'un service de sécurité sociale ou perçoit d'autres prestations ou indemnités; un certain nombre d'hypothèses se rapportant à la conduite personnelle du bénéficiaire. Sont compris dans cette dernière catégorie la tentative frauduleuse d'obtenir les prestations, le crime, le délit ou la faute intentionnelle de l'intéressé ayant provoqué l'éventualité, la négligence à utiliser les services appropriés (services médicaux ou services de placement, d'orientation, de formation, par exemple). Il convient néanmoins de souligner que les conventions n^{os} 121, 128 et 130 disposent que, dans certains cas de suspension, une partie des prestations en espèces qui auraient été normalement versées doit être servie aux personnes à la charge de l'intéressé.

Il existe en outre des cas de suspensions propres à l'éventualité du chômage. Ainsi les prestations de chômage peuvent être refusées, supprimées ou suspendues quand l'intéressé a délibérément contribué à son renvoi, quand il a quitté volontairement son emploi sans motif légitime ou, sous certaines conditions, pendant la durée d'un conflit professionnel (article 20 de la convention n^o 168).

B. L'égalité de traitement

La défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger a toujours été considérée comme l'un des rôles essentiels de l'OIT. Pour protéger cette catégorie de travailleurs particulièrement vulnérable, la Conférence a adopté des instruments qui ont suivi trois directions.

Ainsi, la Conférence a adopté des instruments consacrés exclusivement aux travailleurs migrants et concernant tous les aspects de la protection requise par la situation

⁵¹ CIT, 48^e session, Genève, 1964, rapport V (2), p. 65, et CIT, 50^e session, Genève, 1966, rapport V (1) p. 76.

⁵² Se référer pour plus de précisions à l'article 69 de la convention n^o 102, à l'article 22 de la convention n^o 121, à l'article 32 de la convention n^o 128, à l'article 28 de la convention n^o 130 et à l'article 20 de la convention n^o 168.

de ces travailleurs. A cet égard, il convient de citer la convention n° 97 et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, ainsi que la convention n° 143 et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975. Pour de plus amples informations sur ces instruments, le lecteur voudra bien se reporter au chapitre 4.4 de cette publication.

Par ailleurs, la Conférence a adopté des instruments spécifiques à la sécurité sociale de ces travailleurs et des membres de leur famille. Ils consacrent le droit à l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux (convention n° 118) et s'efforcent d'instituer un système international de conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition pour les travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre (convention n° 157 et recommandation n° 167).

Enfin, les conventions de sécurité sociale d'application générale prévoient de manière implicite ou explicite l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et non nationaux. Nous examinerons la manière dont ces conventions envisagent le principe de l'égalité de traitement avant d'analyser successivement les conventions n^{os} 118 et 157.

1. *L'égalité de traitement et les conventions de sécurité sociale*

La plupart des instruments concernant une ou plusieurs des branches de sécurité sociale contiennent des dispositions prévoyant implicitement ou explicitement que les travailleurs étrangers occupés sur le territoire d'un Etat doivent bénéficier des mêmes droits que les travailleurs nationaux. Ainsi, pour certains de ces instruments, le champ d'application personnel est défini de manière très large par référence à tous les travailleurs, sans condition de nationalité. C'est le cas de la grande majorité des conventions de la première génération ainsi que, pour les conventions plus récentes, de la convention n° 183 sur la protection de la maternité qui couvre toutes les femmes employées.

Les autres conventions à jour dans le domaine de la sécurité sociale contiennent expressément des clauses de non-discrimination. C'est ainsi que la partie XI de la convention n° 102 est consacrée à l'égalité de traitement. L'article 68, qui s'applique à toutes les branches de sécurité sociale couvertes par la convention, pose le principe que tous les résidents qui ne sont pas des nationaux doivent avoir les mêmes droits que les résidents qui sont des nationaux. Ce principe est toutefois assorti de deux assouplissements. La convention permet de prescrire des règles spéciales pour les prestations financées exclusivement ou de manière prépondérante par des fonds publics ainsi que pour les régimes transitoires. Le but de cet assouplissement est notamment d'éviter des abus possibles et de sauvegarder l'équilibre des régimes de prestations non contributives, en particulier pour les prestations de vieillesse, survivants et invalidité, en réservant par exemple la possibilité d'exiger des résidents non nationaux l'accomplissement d'un stage de résidence qui ne serait pas exigé pour les nationaux. Le second assouplissement prévu par cet instrument concerne les régimes contributifs dont la protection s'applique à l'ensemble des salariés. La convention autorise alors les Etats à limiter l'égalité de traitement, pour l'application d'une des parties de la convention, aux ressortissants des Etats ayant également accepté les obligations de ladite partie. Dans ce cas, l'égalité de traitement peut aussi être subordonnée à l'existence d'un accord bilatéral ou multilatéral de réciprocité.

La plupart des autres conventions à jour dans le domaine de la sécurité sociale contiennent également une disposition prévoyant expressément que les Etats ratifiant la convention doivent assurer sur leur territoire aux non-nationaux l'égalité de traitement

avec leurs propres ressortissants en ce qui concerne les prestations garanties par ces instruments⁵³.

2. Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962⁵⁴

La convention n° 118 a été adoptée en vue de traiter spécifiquement de la situation des travailleurs étrangers en matière de sécurité sociale. Il convient toutefois de noter que, dès 1925, la Conférence avait adopté un instrument traitant de l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux en matière de réparation des accidents du travail (convention n° 19). Cette dernière accorde aux ressortissants de tout Etat Membre l'ayant ratifiée, victimes d'un accident du travail, l'égalité de traitement avec les nationaux, sans condition de résidence.

Le champ d'application de la convention n° 118 est bien plus vaste puisqu'il couvre toutes les branches de sécurité sociale prévues par la convention n° 102. Les Etats ont toutefois la possibilité de ne faire porter leur ratification que sur une ou plusieurs des neuf branches de sécurité sociale. Cette convention ne s'applique toutefois pas aux régimes spéciaux de fonctionnaires, aux régimes spéciaux des victimes de guerre ni à l'assistance publique.

L'Etat qui ratifie la convention n° 118 s'engage à accorder, sur l'ensemble de son territoire, l'égalité de traitement avec ses nationaux aux ressortissants de tout autre Etat pour lequel la convention est en vigueur. Contrairement aux conventions n°s 102, 121, 128 et 130, l'égalité de traitement prévue par la convention n° 118 ne concerne pas l'ensemble des travailleurs étrangers employés sur le territoire de l'Etat ayant ratifié la convention mais seulement ceux d'entre eux qui sont ressortissants d'un Etat ayant également ratifié la convention. On notera en outre que les dispositions de la convention sont applicables aux réfugiés et apatrides pour qui l'égalité de traitement doit être garantie de plein droit sans condition de réciprocité (article 10).

L'égalité de traitement concerne l'assujettissement⁵⁵ ainsi que le droit aux prestations et doit être accordée de manière globale pour toutes les branches pour lesquelles les Etats Membres ont accepté les obligations de la convention (article 3)⁵⁶.

En ce qui concerne le droit aux prestations, l'égalité de traitement doit être accordée sans condition de résidence⁵⁷. Cette disposition ne signifie pas que les prestations doivent

⁵³ Il s'agit de l'article 27 de la convention n° 121, de l'article 32 de la convention n° 130 et de l'article 6 de la convention n° 168. La convention n° 128 ne contient aucune disposition à ce sujet.

⁵⁴ La commission d'experts a réalisé une étude d'ensemble sur cette convention: *Egalité de traitement (sécurité sociale)*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 63^e session, Genève, 1977, rapport III (4B).

⁵⁵ En matière d'assujettissement, les formes de discrimination les plus courantes sont la non-affiliation, l'affiliation conditionnelle ou facultative en raison de la qualité d'étranger.

⁵⁶ Il convient de souligner que ce principe de réciprocité globale est assorti d'une faculté de rétorsion qui permet à l'Etat de déroger aux dispositions de l'article 3, pour une branche déterminée, à l'égard des ressortissants de tout autre Membre qui, bien que possédant une législation relative à cette branche, n'accorde pas dans ladite branche l'égalité de traitement aux ressortissants du premier Etat.

⁵⁷ Toutefois, le bénéfice de certaines prestations versées dans le cadre de régimes non contributifs peut être subordonné à une condition de résidence préalable à la demande des prestations dont la

être accordées dans tous les cas aux non-nationaux sans condition de lieu de résidence, mais que l'égalité de traitement ne doit pas être limitée par une condition de résidence imposée uniquement aux non-nationaux.

En vertu de l'article 5 de la convention, les Etats ont l'obligation de verser certaines prestations à l'étranger: les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les allocations de décès ainsi que les rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. En cas de résidence à l'étranger, ces prestations doivent être versées aux propres ressortissants de l'Etat ainsi qu'aux ressortissants de tout autre Etat ayant accepté les obligations de la convention pour la branche correspondante. De même, les allocations familiales doivent être garanties aux propres ressortissants de l'Etat ainsi qu'aux ressortissants de tout autre Etat ayant accepté les obligations de la convention pour la branche «prestations aux familles» pour les enfants qui résident sur le territoire de l'un de ces Etats (article 6). Il s'agit pour ces deux articles d'une réciprocité branche par branche.

Enfin, l'article 7 de la convention prévoit que les Etats qui l'ont ratifiée doivent s'efforcer de participer à des systèmes de conservation des droits acquis et en cours d'acquisition reconnus par leur législation aux ressortissants des Etats pour lesquels la convention est également en vigueur. L'impossibilité de conclure un accord à cette fin ne peut être interprétée comme un manquement à l'obligation contractée aux termes de l'article 7 précité. Cet article contient à ce sujet des dispositions relatives à la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence pour l'ouverture, le maintien ou le recouvrement des droits, ainsi qu'à la répartition de la charge financière des prestations liquidées. En décidant d'inclure des dispositions sur la conservation des droits dans la convention n° 118, la Conférence a montré l'importance qu'elle attachait à cet aspect de l'égalité de traitement, qui sera complété par l'adoption de la convention n° 157.

3. *Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982*

Pour que les travailleurs migrants puissent être sur un pied d'égalité avec les travailleurs nationaux, il est nécessaire, d'une part, de leur permettre d'acquérir des droits à prestations malgré les déplacements qu'ils effectuent au cours de leur vie active et, d'autre part, quand le droit aux prestations est acquis dans la législation du pays d'accueil, d'assurer le service effectif des prestations à l'étranger quand ce dernier retourne dans son pays d'origine. Le premier instrument ayant traité de la conservation des droits en matière de sécurité sociale a été adopté en 1935 (convention n° 48 sur la conservation des droits à pension des migrants). Cet instrument proposait un système international de coordination des législations relatives aux pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants. Il a constitué une source d'inspiration indéniable aux échelons bilatéral et multilatéral. La nécessité d'élargir et de développer cette coordination a été un des éléments qui ont amené à la révision de cette convention par l'adoption de la convention n° 157 dont nous allons examiner les grandes lignes⁵⁸.

durée ne doit pas dépasser les limites fixées par la convention. Pour plus de détails sur ce point, se reporter aux paragraphes 70 à 76 de l'étude d'ensemble de 1977 à laquelle il est fait référence dans la note de bas de page n° 53 ci-dessus.

⁵⁸ La convention n° 157 est complétée par la recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983. Cette recommandation propose aux Etats, pour mettre en œuvre les principes consacrés dans les conventions n°s 118 et 157 en matière de conservation des droits, des dispositions types pour la conclusion d'instruments bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale ainsi qu'un accord modèle pour la coordination de ces instruments.

- **Champ d'application**

Comme la convention n° 118, la convention n° 157 couvre l'ensemble des branches de sécurité sociale pour lesquelles l'Etat possède une législation en vigueur. Elle s'applique aux régimes généraux et aux régimes spéciaux de sécurité sociale, qu'ils soient ou non contributifs, ainsi qu'aux régimes légaux relatifs aux obligations de l'employeur, pour toutes les branches de sécurité sociale (article 2). L'article 3 définit le champ d'application personnel de la convention en se référant aux personnes qui sont ou ont été soumises à la législation de l'un ou plusieurs des Etats ayant ratifié la convention ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants⁵⁹.

- **Législation applicable**

L'article 5 de la convention précise que les Etats Membres intéressés doivent déterminer d'un commun accord la législation applicable aux personnes protégées par la convention en vue d'éviter les conflits de lois et les conséquences indésirables qui pourraient en résulter pour les parties concernées, soit par défaut de protection soit par suite d'un cumul indu de cotisations ou autres contributions et de prestations. Cet article énonce les règles en application desquelles les Etats intéressés doivent procéder à cette détermination.

- **Mise en œuvre de la convention**

«L'objectif de la convention est de promouvoir une coordination très souple et très large entre les régimes de sécurité sociale nationaux⁶⁰.» Cette souplesse se manifeste à l'article 4 de la convention, qui opère une distinction entre les dispositions de la convention qui s'appliquent directement dès l'entrée en vigueur de la convention pour l'Etat concerné et les dispositions dont l'application dépend de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale. Ces accords devront alors déterminer, notamment, les branches de sécurité sociale auxquels ils sont applicables, les catégories de personnes admises à en bénéficier, les modalités de remboursement des prestations et les règles destinées à éviter le cumul indu de cotisations et de prestations. La recommandation n° 167 contient des dispositions types pour la conclusion de ces accords.

- **Conservation des droits**

L'acquisition du droit aux prestations de sécurité sociale n'est pas soumise aux mêmes conditions dans les différentes législations de sécurité sociale. Le passage d'un pays à un autre expose les migrants à perdre le bénéfice de la période de stage accomplie dans un premier pays et à devoir justifier d'une nouvelle période de stage dans un deuxième pays quand la législation de ce dernier soumet le droit aux prestations à l'accomplissement d'une période de stage. L'article 6 de la convention n° 157 dispose à cet égard que chaque Etat doit s'efforcer de participer avec tout autre Etat intéressé à un système de conservation des droits en cours d'acquisition pour toute branche de sécurité sociale couverte par la convention et pour laquelle lesdits Etats possèdent une législation en vigueur. Il s'agit donc d'une obligation de moyen. Selon l'article 7 de la convention, les systèmes de conservation des droits en cours d'acquisition devraient prévoir la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies conformément à la

⁵⁹ Comme la convention n° 118, la convention n° 157 ne s'applique ni aux régimes spéciaux de fonctionnaires, ni aux régimes des victimes de guerre ni à l'assistance sociale et médicale (art. 3, paragr. 4).

⁶⁰ Nicolas Valticos: *Droit international du travail, Traité de droit du travail*, tome 8, deuxième édition, Paris: Dalloz, 1983, paragr. 561.

législation des Etats parties en vue, d'une part, de l'admission à l'assurance volontaire ou facultative et, d'autre part, de l'acquisition, du maintien ou du recouvrement des droits, ou du calcul des prestations. Les périodes accomplies simultanément sous les législations de deux ou plusieurs Etats ne doivent être prises en compte qu'une fois. Ces systèmes doivent en outre déterminer les conditions d'octroi des prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, ainsi que les rentes de maladies professionnelles. Ils doivent également déterminer la répartition de la charge financière qui en découle (article 8).

■ Conservation des droits acquis

La conservation des droits acquis vise à remédier aux inconvénients du principe de la territorialité des droits en ce qui concerne le service des prestations. Il s'agit de garantir, notamment en matière d'éventualités à long terme, le droit aux prestations des titulaires qui ne résident pas ou plus sur le territoire de l'Etat compétent, à savoir l'Etat dont la législation était applicable lors de l'acquisition des droits. La convention n° 157 dispose, dans son article 9, que tout Etat doit garantir aux personnes protégées le service des prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse, de survivants et les rentes de maladie professionnelle et d'accident du travail ainsi que les allocations décès dont le droit est acquis en vertu de sa législation, indépendamment du lieu de résidence de ces personnes. Il s'agit là d'une obligation directement applicable du seul fait de la ratification. Toutefois, les Etats qui participent à un système international de conservation des droits en cours d'acquisition, conformément à l'article 6 de la convention, peuvent convenir de garantir ces prestations dans le cadre d'instruments bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale. En outre, comme pour la conservation des droits en cours d'acquisition, les Etats intéressés doivent s'efforcer de participer à un système de conservation des droits acquis au titre de leur législation. Ce système peut varier selon les prestations considérées et selon que les Etats possèdent ou non une législation en vigueur pour la branche considérée (article 10).

■ Entraide administrative et assistance personnelle

La convention contient une série de dispositions concernant l'entraide administrative et l'assistance aux personnes protégées. Aux termes de son article 12, les institutions et les autorités compétentes des différents Etats doivent se prêter assistance en vue de faciliter l'application de la convention. Une telle assistance est en principe gratuite, les Etats pouvant néanmoins convenir du remboursement de certains frais. Les articles 13 et 14 contiennent une série de dispositions relatives à l'assistance des personnes protégées. Elles concernent, par exemple, les conditions dans lesquelles les personnes protégées peuvent présenter leur demande ou recours hors du territoire de l'Etat compétent ou encore l'obligation pour l'Etat de favoriser le développement des services sociaux destinés à assister les travailleurs migrants dans leurs relations avec les autorités, institutions et juridictions, notamment pour faciliter leur admission au bénéfice des prestations.

Après avoir décrit le contenu des normes à jour pour les différentes branches de sécurité sociale ainsi que les principes communs dégagés par ces instruments, il convient d'examiner certaines des difficultés que pose leur application dans la pratique.

III. Application des instruments dans la pratique

L'application des conventions à jour dans le domaine de la sécurité sociale donne lieu chaque année à de nombreux commentaires de la part de la commission d'experts. Il s'agit pour beaucoup d'entre eux de demandes d'informations complémentaires ou de demandes d'éclaircissements adressées aux Etats sur des points de divergence «mineurs», qui sont propres à chaque pays. Les autres commentaires de la commission se réfèrent à des difficultés d'application plus générales. Parmi ces difficultés d'application que l'on retrouve régulièrement, trois points revêtent une importance particulière, à savoir: la

fourniture de statistiques complètes, le problème de la revalorisation des prestations à long terme et les difficultés d'application des conventions engendrées par les réformes des régimes de sécurité sociale entreprises ces dernières années.

1. *Fourniture de statistiques complètes*

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les conventions se réfèrent à des critères quantitatifs pour déterminer leur champ d'application. Elles offrent plusieurs options pour mesurer ce champ d'application de telle sorte que l'Etat peut choisir l'option la plus adaptée à sa situation. Ce choix détermine la nature des informations que l'Etat doit fournir pour permettre à la commission d'experts d'évaluer si la législation protège un nombre suffisant de personnes. Les formulaires de rapports adoptés par le Conseil d'administration pour chacune des conventions sont extrêmement détaillés et indiquent précisément la nature des données statistiques qui doivent être communiquées par les gouvernements. Il en est de même pour le niveau minimum des prestations devant être attribuées. Comme expliqué ci-dessus, pour qu'il soit donné effet à la convention, le niveau des prestations en espèces doit atteindre un certain pourcentage du salaire de référence du bénéficiaire type. Sur ce point également, les formulaires de rapport détaillent les données statistiques qui doivent être communiquées par les gouvernements.

La fourniture de statistiques complètes et actualisées constitue un élément essentiel pour permettre à la commission d'experts d'apprécier la manière dont il est donné effet aux conventions ratifiées, qu'il s'agisse du champ d'application ou du niveau des prestations. Une grande majorité de ses commentaires portent donc sur ce point. En effet, malgré la précision des formulaires de rapport, la commission est très souvent amenée à demander aux gouvernements de compléter les données communiquées en fournissant des statistiques supplémentaires sur des points précis⁶¹. De même, il est très fréquent que la commission ait à rappeler aux gouvernements de fournir l'ensemble des données statistiques pour «un même temps de référence». Il s'agit dans ces cas de demandes ponctuelles. Toutefois, quand les informations communiquées sont trop incomplètes, la commission d'experts formule des commentaires plus généraux dans lesquels elle donne des explications détaillées aux gouvernements sur la manière dont ils doivent fournir les données. La commission peut être amenée à rappeler les différentes options qui s'offrent au gouvernement pour présenter les statistiques qui lui permettent de procéder à la comparaison des montants des prestations payées en vertu de la législation nationale avec le niveau minimum prévu par la convention. Ainsi, par exemple dans le cadre de l'application de la convention n° 130, la commission a rappelé les deux options offertes par les articles 22 et 24 de cette convention en indiquant que «l'article 22 est destiné justement à tenir compte des systèmes de protection qui, comme le système [examiné en l'espèce], prévoient des prestations calculées sur la base des gains antérieurs du bénéficiaire». La commission a ensuite détaillé les données statistiques qui devaient être communiquées par l'Etat, conformément à cet article de la convention⁶².

⁶¹ Il va s'agir, par exemple, de demander au gouvernement concerné d'indiquer le nombre des salariés effectivement protégés par les régimes assurant les prestations, le montant des indemnités versées pour telle ou telle branche, le montant du salaire du travailleur qualifié de sexe masculin ou encore la manière dont le manœuvre ordinaire masculin a été déterminé.

⁶² Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 89^e session, Genève, 2001, rapport III (partie 1A), p. 583. S'agissant de l'application de la convention n° 121, voir les explications données par la commission d'experts à propos du choix entre l'article 19 ou l'article 20 de cette convention, notamment: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 82^e session, Genève, 1995, rapport III (partie 4A), p. 364.

Il apparaît donc que la communication de l'ensemble des données statistiques requises peut constituer pour certains gouvernements une sérieuse difficulté. La commission est donc très souvent amenée à demander des informations complémentaires voire même, comme nous venons de le voir, à préciser la manière dont ces statistiques doivent être présentées ainsi que leur contenu. Consciente de cette complexité, la commission d'experts ne manque pas de proposer aux gouvernements rencontrant de sérieuses difficultés dans ce domaine de recourir à l'assistance technique que le Bureau peut leur fournir.

2. *Revalorisation des prestations à long terme*

Dans le cadre des éventualités prévoyant le versement de prestations à long terme, la commission d'experts est amenée à formuler de nombreux commentaires sur la manière dont la revalorisation de ces prestations est assurée dans la pratique. En effet, les gouvernements se contentent souvent d'indiquer qu'ils ont procédé à l'augmentation du montant des pensions sans fournir plus d'informations. Afin de pouvoir apprécier l'impact réel des relèvements des pensions par rapport à l'évolution générale des gains ou l'indice du coût de la vie, la commission doit régulièrement demander des informations complémentaires, notamment sur les indices du coût de la vie et des gains pour le début et la fin d'une période considérée et sur la moyenne des prestations versées pour le début et la fin de cette même période, lorsque le montant des prestations a été révisé.

La commission a formulé, en 1989, une observation générale concernant le problème de la revalorisation des prestations dans le cadre de l'application des conventions n^{os} 102 et 128⁶³. Elle a constaté l'absence d'informations dans les rapports de plusieurs Etats sur la révision des paiements périodiques en cours attribués pour la vieillesse, les lésions professionnelles, l'invalidité et le décès du soutien de famille; certains Etats ayant même indiqué avoir suspendu ou reporté le réajustement des prestations à long terme. La commission a tenu à préciser à cet égard qu'«étant donné les effets de l'inflation sur le niveau général des gains et l'évolution du coût de la vie, la révision du montant des prestations en espèces, attribuées pour les éventualités précitées, devrait faire l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements». La commission a insisté pour que les gouvernements fassent leur possible pour assurer cette revalorisation et communiquent les données statistiques complètes requises à ce sujet.

3. *Répercussions des réformes des régimes de sécurité sociale sur l'application des conventions*

La commission d'experts a constaté que depuis le début des années quatre-vingt-dix, la législation de sécurité sociale est «entrée dans une période de révision et modification continue»⁶⁴. Ces réformes, motivées par des considérations économiques, se sont traduites notamment par une volonté de réduire le coût des régimes de protection ainsi que par une tendance à privatiser certaines de leurs composantes. Ainsi, par exemple dans le cas précis des régimes de protection contre le chômage, le souci du maintien de l'équilibre financier

⁶³ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 76^e session, Genève, 1989, rapport III (partie 4A), pp. 328 et 470.

⁶⁴ Commentaires généraux de la Commission d'experts sur l'application des conventions relatives à la sécurité sociale: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 83^e session, Genève, 1996, rapport III (partie 4A), paragr. 58-59. Voir également: rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 85^e session, Genève, 1997, rapport III (partie 1A), paragr. 62-67; rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 89^e session, Genève, 2001, rapport III (partie 1A), paragr. 153-158.

de ces régimes s'est traduit par l'adoption de mesures visant notamment à rendre plus strictes les conditions d'ouverture du droit aux prestations ou à réduire le niveau de celles-ci. Constatant cette tendance, la commission d'experts a rappelé l'importance qu'elle attache à la protection des personnes désavantagée sur le marché de l'emploi et a prié les gouvernements «de tenir pleinement compte des obligations découlant de la convention [n° 102] dans toute nouvelle action qu'ils pourraient entreprendre dans ce sens»⁶⁵.

Les réformes ont également amené certains gouvernements à limiter leur responsabilité en élargissant le rôle des institutions privées et en transférant la charge de certaines prestations aux employeurs, notamment les prestations de maladie. Cette tendance se retrouve également pour les régimes de pensions où la composante publique s'est progressivement réduite. Or, s'il est vrai que, comme nous l'avons montré dans la deuxième partie de ce chapitre, les conventions à jour dans le domaine de la sécurité sociale sont rédigées de manière suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des méthodes assurant la protection, il n'en reste pas moins que la privatisation de certains régimes de protection ou de certaines de leurs composantes a donné lieu à de nombreux commentaires de la part de la commission d'experts. Inquiète de l'orientation prise par la réforme dans certains pays, la commission a appelé «l'attention des gouvernements sur la nécessité de préserver, dans le processus de réforme, les principes fondamentaux d'organisation et de gestion sur lesquels la structure des régimes de sécurité sociale doit continuer de reposer». Dans le contexte de ces processus de privatisation, les commentaires de la commission d'experts portent principalement sur trois points.

Le premier concerne la manière dont les personnes protégées participent ou sont associées à l'administration des régimes quand ces derniers ne sont pas gérés par une administration réglementée par les autorités publiques ou un département gouvernemental. Ce qui est le cas par exemple lorsque les prestations sont assurées par des compagnies d'assurance ou des sociétés administrant les fonds de pensions. De nombreuses demandes d'informations concernent également la manière dont les personnes protégées sont représentées au sein de l'organisme qui est responsable en dernier ressort de la supervision et du contrôle du bon fonctionnement de l'ensemble du système qui assure les prestations.

Le deuxième point qui fait l'objet des commentaires de la commission se rapporte à la manière dont sont garanties des prestations d'un niveau conforme aux conventions. Ce problème se pose principalement dans le cadre des régimes de pensions basés sur la capitalisation individuelle. Compte tenu du fait que le taux des pensions dépend du capital accumulé sur les comptes individuels et du rendement obtenu, il s'agit pour la commission d'experts de disposer de suffisamment d'informations pour pouvoir évaluer, d'une part, dans quelle mesure le niveau des prestations atteint le niveau prescrit par les conventions et, d'autre part, si ces prestations peuvent être garanties tout au long de l'éventualité et cela indépendamment du montant accumulé sur le compte individuel ou de la modalité de pensions choisie par le travailleur.

Enfin, le dernier point sur lequel la commission d'experts est amenée à formuler de nombreux commentaires concerne la responsabilité générale de l'Etat vis-à-vis du service des prestations et de la bonne administration des institutions et services concernés. La commission rappelle régulièrement que c'est à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les prestations soient en tout état de cause garanties aux personnes protégées, quelle que soit la modalité d'administration du système qui assure ces prestations. Ainsi, dans le cas d'un pays où les prestations de maladie sont à la charge de l'employeur pendant une période limitée, la commission a rappelé que face aux difficultés

⁶⁵ Demande directe générale de la Commission d'experts sur l'application de la convention n° 102, 1993.

rencontrées par les travailleurs pour percevoir les indemnités qui leur sont dues, il revient à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour garantir le paiement, dans la pratique, de ces prestations ⁶⁶. La responsabilité qui incombe à l'Etat exige que des mesures spéciales de planification à long terme soient prises, y compris à travers des études et des calculs actuariels périodiques relatifs à l'équilibre financier des systèmes, et que soient menées des visites de contrôle et d'inspections par les autorités compétentes ⁶⁷.

⁶⁶ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, CIT, 89^e session, Genève, 2001, rapport III (partie 1A), p. 446.

⁶⁷ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, CIT, 88^e session, Genève, 2000, rapport III (partie 1A), p. 433.

Chapitre 12

Administration et inspection du travail

H. Sahraoui

Administration du travail

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978	52	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 150.
Recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978	–	Le Conseil d'administration invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 158.
Convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985	44	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 170) sur les statistiques du travail, 1985	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 19) sur les statistiques des migrations, 1922	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement de la recommandation n° 19.

Instruments dépassés (*Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.*)

Instrument	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 63) concernant les statistiques des salaires et des heures de travail, 1938	15	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 63 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 63. Il a également décidé que la situation de la convention n° 63 serait réexaminée en temps opportun, y compris la possibilité d'une mise à l'écart lorsque le nombre de ratifications de la convention n° 63 aura sensiblement diminué, comme conséquence de la ratification de la convention n° 160.

Une administration du travail est une institution de l'appareil de l'Etat à travers laquelle la société traduit sa volonté de soumettre le travail humain à des règles, estimant qu'il ne peut être laissé à l'arbitraire mais résulter de la volonté commune.

L'étude d'ensemble de 1997 de la commission d'experts sur l'administration du travail¹ évoque l'opposition de certains gouvernements à l'idée de normaliser sur le plan international l'administration du travail. L'adoption de la convention n° 150 a été le résultat de propositions tendant à ériger les fondements d'un système général d'administration nationale du travail. Il s'agissait de rechercher un accord entre gouvernements, employeurs et travailleurs sur l'élaboration d'un instrument définissant le rôle, les fonctions et l'organisation de systèmes nationaux d'administration du travail, et contenant des directives générales en vue de l'établissement d'un cadre institutionnel permettant au niveau national de préparer, appliquer, contrôler et analyser la politique nationale du travail. Le contenu et le libellé de l'instrument, reflétant la diversité des systèmes

¹ CIT 85^e session 1997 BIT, Genève, paragr. 5.

d'administration du travail, eux-mêmes reflet de la diversité des cultures et des niveaux de développement économique et administratif, ont finalement été adoptés à l'unanimité.

L'administration du travail est un outil capable de transposer dans la réalité les principes et droits fondamentaux des travailleurs. Elle est le cadre de la mise en œuvre, à cette fin, de la législation du travail. Les solutions aux problèmes auxquels les gouvernements sont confrontés dans les domaines du travail s'y dessinent. Il existe un lien étroit entre la politique sociale et la politique économique et l'administration du travail concourt, lorsque ce lien est bien perçu, à un développement humain en harmonie avec les objectifs économiques. Au cours des travaux préparatoires de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158 sur l'administration du travail, des membres gouvernementaux de pays en développement avaient souligné «la signification de l'administration du travail dans le processus de développement économique et social de leur pays²».

La convention n° 150 renvoie dans son préambule à plusieurs autres instruments de l'OIT qui traitent de manière précise certains des aspects de l'administration du travail: ce sont les conventions et recommandations relatives à l'inspection du travail, à la politique de l'emploi, à la mise en valeur des ressources humaines, à la politique de l'emploi traitée dans d'autres chapitres de cet ouvrage. Des liens directs et indirects existent entre la plupart des instruments adoptés par l'OIT et ceux relatifs à l'administration du travail dans la mesure où les matières traitées relèvent de la compétence d'un ou plusieurs organes du système d'administration du travail. L'un des objectifs importants de la convention n° 150 est de promouvoir la création de mécanismes administratifs publics pour assurer de façon coordonnée la formulation, l'application et le suivi de la politique nationale du travail.

I. Contenu des instruments

Comme indiqué précédemment, la convention n° 150 fournit les directives générales en matière de définition du rôle, des fonctions et de l'organisation de systèmes nationaux d'administration du travail. Elle vise à l'établissement d'un cadre institutionnel pour la préparation, l'application, le contrôle et l'évaluation de la politique nationale du travail et le caractère général de ses dispositions en fait un instrument dont l'application peut être adaptée à une grande diversité de situations culturelles économiques et administratives.

On retrouve dans la recommandation n° 158 le contenu intégral des dispositions liminaires de la convention concernant les définitions, la notion de délégation ainsi que les principes. Elle fournit en outre des orientations utiles pour l'application de la convention et pour une amélioration progressive des prestations et du fonctionnement du système d'administration du travail. Développant les quatre domaines d'intervention du système d'administration qui sont les normes du travail, les relations professionnelles, l'emploi et la recherche en matière de travail, l'instrument souligne le caractère fondamental de la mise en œuvre de mesures favorisant une participation active de la part des organisations d'employeurs et de travailleurs aux fonctions de préparation, de développement, d'adoption et d'application ainsi que d'évaluation des normes du travail. Il convient de noter la place particulière accordée par la recommandation à la nécessité d'établir, comme partie intégrante du système d'administration du travail, un système d'inspection du travail.

² CIT, 64^e session, 1978, rapport IV (1), paragr. 14.

Définitions

Les expressions «administration du travail» et «système d'administration du travail» sont définies de manière précise par la convention n° 150 et reproduites in extenso par la recommandation n° 158.

Il en ressort que toutes les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail constituent l'administration du travail³.

Tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail forment le système d'administration du travail. L'expression couvre les administrations ministérielles ou les institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations⁴. Le système d'administration du travail n'est donc pas forcément l'apanage du seul département ministériel chargé du travail, la complexité des activités d'administration du travail impliquant souvent l'intervention d'institutions et organismes publics divers. Il est, en outre, prévu par les instruments examinés que certaines activités d'administration publique du travail peuvent être exercées, par délégation en vertu de la législation ou de la pratique nationale, par des organisations non gouvernementales, telles les organisations d'employeurs ou de travailleurs ou, le cas échéant, par des représentants d'employeurs et de travailleurs⁵. L'accès de l'exercice de fonctions d'administration du travail à des acteurs para-étatiques illustre la souplesse et la pérennité de la pertinence des instruments examinés au regard des nombreux changements dans l'évolution de la politique macroéconomique et sociale.

Ni la convention ni la recommandation ne définissent la notion de «politique nationale du travail». Le champ d'activité d'un système d'administration du travail est étroitement lié à tous les éléments et aspects de la politique nationale du travail. Les instruments examinés ne fixent pas une liste exhaustive des fonctions que devrait exercer l'administration du travail. La convention n° 150 se limite à identifier celles relatives à la protection du travail, à l'emploi, aux relations professionnelles, aux services et aux techniques à offrir aux employeurs et aux travailleurs⁶ dans le but d'indiquer le champ minimum de toute politique nationale du travail. Des indications plus détaillées sur ces fonctions sont fournies par la recommandation n° 158⁷.

La politique nationale du travail est le résultat de l'implication plus ou moins importante et plus ou moins directe de chacun des organes compétents au sein du système d'administration du travail⁸. Ces organes peuvent selon le cas soit être directement chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail, soit participer à chacune de ces phases. Ils sont, dans le

³ Articles 1 a) de la convention n° 150, et 1 a) de la recommandation n° 158.

⁴ Article 1 b) de la convention n° 150, et paragraphe 1 b) de la recommandation n° 158.

⁵ Article 2 de la convention n° 150, et paragraphe 2 de la recommandation n° 158.

⁶ Article 6 de la convention n° 150.

⁷ Paragraphes 5 à 18 de la recommandation n° 158.

⁸ Article 6 de la convention n° 150.

cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui concrétise la politique nationale du travail.

Le concept d'administration du travail devrait comprendre l'ensemble des administrations ministérielles et les institutions publiques créées par la législation ou la réglementation nationale pour traiter de problèmes du travail, et les différentes institutions établies à cette fin, aussi bien que le cadre institutionnel établi, d'une part, en vue de coordonner leurs activités respectives et, d'autre part, en vue d'assurer la consultation et la participation des employeurs et des travailleurs ainsi que de leurs organisations représentatives à l'élaboration et à l'évaluation de la politique du travail⁹.

Domaines d'intervention du système d'administration du travail

La responsabilité de l'administration du travail en matière de politique nationale du travail est définie par l'article 6, paragraphe 1, de la convention n° 150. Cette disposition précise que les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail ou participer à chacune de ces phases, et être, dans le cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui la concrétise.

La recommandation n° 158 place les normes du travail au premier rang des domaines dans lesquels les fonctions du système d'administration du travail devraient s'exercer. La consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que leur participation à tous les stades de l'élaboration, de l'application et du réexamen des normes du travail est considérée est vivement recommandée.

Préparation des normes du travail

L'administration du travail contribue de manière importante à l'élaboration de la politique nationale du travail en assurant la préparation, en consultation avec les partenaires sociaux, de projets de lois et de règlements pertinents. Il s'agit essentiellement des normes du travail qui visent la protection du travail.

Mise en œuvre des normes du travail

La mise en œuvre des normes du travail est une fonction qui comporte diverses tâches qui vont de la réglementation, sous la forme d'actes administratifs (règlements, procédures, circulaires d'application), jusqu'à l'application de ces normes au sein de l'entreprise.

Contrôle de l'application des normes du travail

Le contrôle de l'application des normes du travail est la première des fonctions principales de l'inspection du travail. Cet aspect important des fonctions de l'administration du travail est invoqué dans son préambule et fait l'objet de développements détaillés dans le chapitre du présent ouvrage sur la question.

Evaluation des normes du travail

La fonction d'évaluation constitue, du point de vue de la commission d'expert, l'une des attributions fondamentales de l'administration du travail, car elle permet d'étudier les effets des normes du travail sur la protection du travail et des travailleurs et sur l'économie

⁹ Etude d'ensemble de la CEACR sur l'administration du travail, CIT, 85^e session, 1997, paragr. 41.

ainsi que de réviser et d'améliorer, non seulement les dispositions législatives et réglementaires, mais également les mécanismes et les procédures de leur mise en œuvre ¹⁰.

Emploi et mise en valeur des ressources humaines

La politique de l'emploi et de mise en valeur des ressources humaines constituent l'un des axes principaux d'intervention de l'administration du travail selon les alinéas *a)* et *b)* du paragraphe 2 de la convention n° 150, aux termes desquels les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront «participer à la préparation, à la mise en œuvre, à la coordination, au contrôle et à l'évaluation de la politique nationale de l'emploi et étudier d'une manière suivie la situation des personnes qui ont un emploi, aussi bien que des personnes qui sont sans emploi ou sous employées, au vu de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle, appeler l'attention sur les insuffisances et les abus constatés dans ce domaine et soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier».

Une politique efficace de l'emploi implique que les activités des organismes ou autorités chargés de ses divers aspects soient coordonnées et qu'un service public de l'emploi gratuit et efficace soit fourni et que la responsabilité de la gestion des fonds publics destinés à lutter contre le sous-emploi ou le chômage relève ou implique la participation des organes d'administration du travail.

La convention n° 150 ne vise pas expressément le rôle de l'Etat en matière d'orientation et de formation professionnelles. C'est la recommandation n° 158 qui donne des indications dans son paragraphe 17 sur la responsabilité qui pourrait être impartie aux organes compétents au sein de l'administration du travail en matière de participation à la mise au point de politiques et de programmes complets et concertés de mise en valeur des ressources humaines, incluant notamment l'orientation et la formation professionnelles.

L'établissement d'une relation étroite entre l'orientation et la formation professionnelles et l'emploi est expressément requis des Membres qui ont ratifié la convention n° 142, question traitée dans le chapitre sur les instruments concernant la mise en valeur des ressources humaines ¹¹.

La coordination entre les services de l'emploi, les programmes de création et de promotion de l'emploi, d'orientation et de formation professionnelles préconisés par le paragraphe 12 de la recommandation n° 158 soulignent également la relation entre l'emploi et le développement des ressources humaines.

Etudes, recherche et statistiques

L'action de l'administration du travail en matière d'études, de recherche et d'établissement de statistiques découle de l'obligation de surveillance en vertu du paragraphe 2 *b)* de l'article 6 de la convention n° 150 de la situation des personnes quant à leurs conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle et qui rend nécessaire la réalisation de travaux de recherche en vue d'adapter la politique nationale du travail à l'évolution de cette situation. Selon le paragraphe 18 de la recommandation n° 158, la réalisation de travaux de recherche constitue une fonction importante du système d'administration du travail, qu'il devrait entreprendre lui-même et encourager en vue

¹⁰ CIT, 85^e session, 1997, BIT, Genève, paragr. 71.

¹¹ Convention (n° 122) et recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et convention (n° 142) et recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.

d'atteindre ses objectifs sociaux. Ces objectifs ne peuvent être atteints si l'on ne dispose pas des données pertinentes. Dans son paragraphe 20, la recommandation n° 158 préconise que les rapports et informations que chacun des principaux services de l'administration du travail devrait soumettre au ministère du travail ou à un organe semblable soient les supports de communication des statistiques pertinentes «de façon à permettre l'évaluation des tendances actuelles et l'évolution prévisible dans les domaines qui présentent un intérêt majeur pour l'administration du travail». La commission d'experts a estimé dans son étude d'ensemble sur l'administration de 1997 que même si la convention reste silencieuse sur les statistiques, celles-ci constituent dans la pratique, une source importante d'informations sur les conditions de travail et d'emploi.

Relations professionnelles

La promotion des relations professionnelles est traitée sous l'angle des moyens propres à assurer le libre exercice du droit syndical, du droit d'organisation et de négociation collective et comprenant notamment la fourniture de services consultatifs, l'établissement et la mise en œuvre de procédures de négociation volontaire et la mise en place de mécanismes de conciliation et de médiation au sein du système d'administration du travail.

La convention n° 150 prescrit dans son article 6, paragraphe 2 c), que les organes compétents en matière de relations professionnelles seront chargés «d'offrir leurs services aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations respectives [...] en vue de favoriser, aux niveaux national, régional et local ainsi que des divers secteurs d'activité économique, des consultations et une coopération effectives entre les autorités et organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations» et qu'ils devront, aux termes de l'alinéa b) du même paragraphe, «répondre aux demandes d'avis techniques des employeurs et des travailleurs ainsi que de leurs organisations respectives».

L'article 5 de la convention prévoit dans son paragraphe 1 que des mesures adaptées aux conditions nationales devront être prises en vue d'assurer dans le cadre du système d'administration du travail, des consultations, une coopération et des négociations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ou, le cas échéant, des représentants d'employeurs et de travailleurs. Le paragraphe 2 de cette disposition préconise, dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales, ces dispositions devront être prises aux niveaux local, régional et national.

Le principe et la possibilité du recours à la négociation collective directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs découlent par ailleurs de l'article 3 de la convention en vertu duquel un Etat qui ratifie la convention «peut considérer certaines activités relevant de sa politique nationale du travail comme faisant partie des questions qui, en vertu de la législation ou de la pratique nationales, sont réglées par le recours à la négociation directe entre les organisations d'employeurs et de travailleurs».

Selon la recommandation, les relations professionnelles constituent le deuxième domaine dans lequel les fonctions du système d'administration du travail devraient s'exercer. Il est demandé aux Membres d'encourager des relations professionnelles harmonieuses. L'instrument donne des indications sur les moyens d'y parvenir: libre exercice du droit syndical, droit d'organisation et de négociation collective, services officiels de consultation, procédures de négociation volontaire, création d'organes de consultation et de médiation au sein du système d'administration du travail.

La commission d'experts a souligné le rôle particulièrement important de l'administration du travail dans le domaine des relations professionnelles notamment par l'élaboration des projets de législation destinée à protéger le droit d'organisation et de

négociation collective ainsi que le libre exercice du droit syndical, en veillant à son application effective et en mettant en place des structures institutionnelles destinées à assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations respectives, dans toutes les activités de la politique nationale du travail ¹².

Le règlement des conflits collectifs de travail est un autre domaine d'intervention de l'administration publique du travail. Des services peuvent être fournis à un stade intermédiaire de résolution des conflits entre des procédures de conciliation et les procédures judiciaires ou pour examiner certaines pratiques contraires aux lois ou aux règlements. Des fonctions d'investigation, de médiation ou de décision peuvent être exercées par des organismes quasi-judiciaires relevant de l'administration publique du travail.

Relations internationales du travail

L'article 8 de la convention n° 150 évoque l'opportunité, dans la mesure où la législation et la pratique nationales le permettent, de la participation des organes compétents au sein du système d'administration du travail à la préparation de la politique nationale dans le domaine des relations internationales du travail et à la représentation de l'Etat dans ce domaine ainsi qu'à la préparation des mesures qui doivent être prises à cet effet à l'échelon national.

Organisation du système d'administration du travail

La convention n° 150 n'impose pas de forme ni de structure administrative particulière aux Etats Membres. La recommandation n° 158 expose à l'occasion de développement concernant les fonctions que le système d'administration du travail devrait exercer, les grandes lignes qui pourraient être suivies en matière d'organisation.

La mobilité de l'organisation des fonctions liées aux questions du travail dans les différents pays s'accompagne d'une modification du champ de compétences de l'administration publique chargée de la politique nationale du travail.

Dans le système d'administration du travail participent trois groupes d'acteurs principaux, distincts notamment par le rôle qu'ils jouent et les intérêts qu'ils défendent: l'Etat, les employeurs et les travailleurs.

Les services centraux du ministère chargé du travail exercent les responsabilités de gestion des ressources humaines, matérielles et financières dudit ministère (recrutement de personnel, formation, gestion des moyens matériels internes et du budget).

Les services extérieurs du ministère chargé du travail sont le lien entre l'administration centrale du travail et le public avec lequel ils sont en contact direct au niveau régional et local. Du point de vue de la commission d'experts, la déconcentration verticale des pouvoirs garantit le rôle premier que joue l'Etat dans l'offre de services publics directs aux entreprises, aux partenaires sociaux, aux catégories particulières de travailleurs ainsi qu'à d'autres milieux intéressés ¹³. Elle s'opère par la délégation d'une partie des fonctions de direction et de décision à des services techniques et administratifs présents sur le terrain. Ces fonctions touchent notamment les mesures de sécurité et de santé au travail, les relations professionnelles, les services de l'emploi, la formation

¹² Etude d'ensemble de 1997 sur l'administration du travail, paragr. 121.

¹³ Etude d'ensemble de la Commission d'experts sur l'administration du travail, CIT, 85^e session, 1997, rapport III (partie 1B), paragr. 158 et 159.

professionnelle, les statistiques du travail, l'inspection (y compris la conciliation) du travail.

Coopération des divers acteurs publics de l'administration du travail

Si le ministère chargé du Travail représente l'administration centrale compétente autour de laquelle sont organisées les fonctions d'administration du travail, d'autres administrations gouvernementales interviennent, chacune dans son champ de compétence, dans la composition et le fonctionnement du système d'administration du travail.

La commission d'experts a répertorié les différentes composantes possibles du système d'administration publique du travail qui se présentent comme suit:

- le département ministériel chargé des questions du travail qui intervient soit directement à travers son administration centrale et ses structures déconcentrées aux niveaux régional et local, soit indirectement à travers des structures y rattachées: organismes para-étatiques; institutions publiques placées sous la tutelle du ministère du travail ou sous le contrôle d'autres administrations ministérielles ayant compétence sur certaines activités d'administration du travail;
- les administrations ministérielles (autres que le ministère chargé du travail) compétentes pour des questions relevant de la politique nationale du travail (migration, éducation, santé, etc.) ou pour des questions du travail propres à un secteur d'activité économique particulier (pêche, mines, transport, agriculture, etc.)
- les administrations, institutions ou organismes publics relevant des pouvoirs publics décentralisés (pouvoirs publics locaux, généralement élus, indépendants de l'autorité du gouvernement central, tels que les Etats constituants, des régions, des provinces ou des cantons).

Il est en outre prévu par l'article 2 de la convention, que tout Membre qui ratifie la convention» peut déléguer ou confier, en vertu de la législation ou de la pratique nationale, certaines activités d'administration du travail à des organisations non gouvernementales, notamment des organisations d'employeurs et de travailleurs, ou — le cas échéant — à des représentants d'employeurs et de travailleurs.

Le système d'administration du travail s'articule habituellement autour d'une structure centrale. Celle-ci se subdivise en unités administratives spécialisées compétentes pour chacune des grandes fonctions techniques que la législation nationale confie à l'administration du travail (par exemple: élaboration des normes relatives aux conditions de travail; relations professionnelles, emploi, planification de la main-d'œuvre et de la mise en valeur des ressources humaines, relations internationales de travail, sécurité sociale, législation sur le salaire minimum, questions relatives à des catégories spécifiques de travailleurs). Les services extérieurs sont implantés en fonction des besoins dans les diverses régions et fonctionnent avec un personnel, un équipement et des moyens de transport appropriés à la nature et au volume des tâches qui leur incombent et sur la base d'instructions précises et suffisantes pour éviter que les dispositions législatives et réglementaires ne soient interprétées différemment suivant les régions.

Participation des partenaires sociaux

Etant à la fois acteur et contrôleur principal de l'exécution de la politique nationale du travail, le département ministériel chargé du travail doit être représenté de manière appropriée dans les organismes administratifs et consultatifs s'occupant des questions économiques et sociales sur la base d'échanges d'informations et de rapports techniques et

des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

La participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations respectives en matière de politique nationale du travail doit être favorisée, suivant l'article 5 de la convention, à travers des structures ou des procédures de consultation, de coopération et de négociation, et ce dans la mesure permise par les conditions nationales, aux niveaux: local, régional et national.

La convention ne prescrit toutefois pas d'obligation précise sur l'objet, le niveau et la forme de la consultation, de la coopération ou de la négociation. La portée de la participation relève de la décision de chaque pays en fonction de la pratique nationale.

Les organes de consultation, de coopération et de négociation varient du point de vue du rôle qu'ils sont appelés à remplir, de leur composition, de la durée de leur mandat et de leur représentation locale.

Les organismes de consultation et de collaboration peuvent intervenir dans la préparation des projets de lois et règlements, la participation à la mise en œuvre des lois et règlements, la participation à la conception et à la formulation de la politique gouvernementale, la participation à la prise de décisions dans les organismes chargés de certaines activités d'administration du travail, la participation aux conseils d'administration des institutions de recherche qui effectuent des études et des recherches en matière de travail ou qui émettent des recommandations sur l'orientation et la stratégie de la politique nationale du travail.

Les organismes de consultation et de collaboration sont traditionnellement tripartites mais ils peuvent également être composés des seuls représentants des partenaires sociaux ou comprendre des représentants de groupes d'intérêts ainsi que des experts indépendants ayant un haut degré de crédibilité ou de connaissances dans le domaine concerné.

Parmi les formes institutionnalisées permanentes de consultation on peut citer les conseils économiques et sociaux (expression visible de la volonté de l'Etat d'impliquer les partenaires sociaux au plus haut niveau du débat sur les questions économiques et sociales); les conseils consultatifs nationaux du travail (organes privilégiés de consultation sur les questions de la politique nationale du travail et de l'emploi, y compris sur les conditions de travail, l'emploi, l'orientation et la formation professionnels, le placement, les mouvements de main-d'œuvre, la prévoyance sociale, la conclusion et l'application des conventions collectives, le salaire minimum, la sécurité et la santé au travail etc.); les conseils consultatifs sectoriels (conseils consultatifs spécialisés du type conseil consultatif des relations professionnelles, de la formation professionnel et de l'emploi, de la fixation des salaires minima).

Les organismes de coopération et de négociation diffèrent des organismes de consultation en ce sens qu'ils interviennent dans la mise en œuvre de la politique nationale du travail et de l'emploi du fait des fonctions d'exécution de certaines activités qu'ils exercent et pour lesquels ils sont spécifiquement créés. Selon la commission d'experts, leur présence au sein du système national d'administration du travail traduit souvent une double volonté de la part des gouvernements: d'une part, celle de rendre plus efficace la gestion des activités de l'administration du travail qui sont nombreuses et variées, notamment par la décentralisation de certaines d'entre elles vers des organismes de coopération, rationalisant le rôle et la structure du ministère du Travail; d'autre part, celle d'associer

plus étroitement à la gestion de certaines des activités d'administration du travail les organisations d'employeurs et de travailleurs ¹⁴.

Souvent autonomes, les organismes paraétatiques de coopération et de négociation, ils sont néanmoins contrôlés par une autorité publique responsable de l'administration du travail, tant aux niveaux central que régional, ainsi que le prévoit l'article 9 de la convention n° 150. Les agences pour l'emploi, les offices nationaux de l'emploi, les instituts nationaux du travail, les instituts nationaux de sécurité et santé au travail, les instituts nationaux de recherche et d'études, les centres de formation professionnelle et les caisses nationales de sécurité sociale constituent les exemples les plus fréquents d'organismes paraétatiques de coopération et de négociation.

Ressources humaines et financières

Un fonctionnement efficace du système d'administration du travail passe nécessairement par la mise à sa disposition de ressources financières suffisantes et d'un personnel qualifié dont la formation initiale sera complétée par un perfectionnement en cours d'exercice ainsi que par la recherche et le partage d'informations dans le cadre d'une coopération de dimension internationale notamment.

Le personnel affecté au système d'administration du travail devra, selon l'article 10, paragraphe 1 de la convention, «être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendantes de toute influence extérieure indue». Ce personnel devra également aux termes du paragraphe 2 du même article, bénéficier «du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions».

Ces dispositions impliquent des mesures assurant la formation des personnels de l'administration du travail (création d'écoles et d'instituts nationaux pour les administrateurs de rang supérieur et de cadres, de centres de formation administrative pour les cadres moyens de l'administration publique, de centres de formation de personnel spécialisé en inspection du travail et de personnel des services de l'emploi). Le statut de fonctionnaire public présente en général la garantie du degré d'indépendance requis par la convention.

Coordination et efficacité du système d'administration du travail

Suivant l'article 4 de la convention n° 150, tout Membre qui ratifie la convention devra, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées.

L'application de cette disposition dépend très étroitement de celle des articles 4 et 5 relatifs respectivement à l'aspect tripartite et aux attributions des organes de l'administration du travail. Les informations précises et circonstanciées fournies aux organes de contrôle de l'OIT à cet égard permettront d'apprécier le degré d'efficacité du système d'administration du travail et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins ou les obstacles empêchant ou gênant la réalisation de l'objectif de la convention. Ces

¹⁴ *Ibid.*, parag.186.

informations concernent les mesures prises en vue de donner effet aux prescriptions de la convention sur:

- le rôle précis joué par chacun des organes compétents au sein du système d'administration du travail dans la politique nationale du travail ainsi que sur les modalités de son intervention;
- la place que chaque organe occupe dans le système de collecte de l'information tendant à faire la lumière sur la situation des personnes employées ou à la recherche d'emploi ou sous employées au regard de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle;
- la manière dont il est prévu que l'attention soit portée sur les insuffisances et les abus constatés et que des propositions pour y remédier soient proposées comme le voudrait cet article de la convention;
- les mesures prises par les organes compétents au sein du système d'administration du travail en vue de favoriser aux niveaux national, régional et local ainsi que des divers secteurs d'activités économiques, des consultations et une coopération effectives entre les autorités et organismes publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations;
- la méthode par laquelle les organes compétents au sein du système d'administration du travail de fournissent aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations respectives les avis techniques et les conseils qui leurs sont demandés.

Champ d'application des fonctions du système d'administration du travail

Aux termes de l'article 7 de la convention, «si les conditions nationales l'exigent pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre qui ratifie la présente convention devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure des activités qui seront exercées en collaboration avec les autres organismes compétents et qui concerneront les conditions de travail et de vie professionnelle de catégories professionnelles qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés, notamment:

- a) les fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles;
- b) les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré (économie informelle) tel qu'on l'entend dans la pratique nationale;
- c) les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées;
- d) les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires».

La commission d'experts a souligné dans son étude d'ensemble sur l'administration du travail la souplesse du libellé de cette disposition qui ne s'applique que dans la mesure où les conditions nationales l'exigeraient et où de telles activités ne sont pas encore assurées et qui ne constitue pas une obligation de résultat mais plutôt une obligation de moyen consistant à des mesures d'encouragement aux fins indiquées. La commission a relevé que l'extension des activités de l'administration du travail pour couvrir des

travailleurs non salariés est une question de plus en plus pertinente en particulier pour de nombreux pays en développement «en raison de la pauvreté chronique de certaines catégories de travailleurs et en raison aussi du sous-emploi et du chômage» et également parce que «le secteur non structuré a pris une ampleur considérable et concerne une bonne partie des travailleurs visés par l'extension».

II. Synthèse des principes

La convention n° 150 sur l'administration du travail ainsi que la recommandation n° 158 qui la complète sont des instruments à caractère promotionnel. Les dispositions de la convention sont plus des orientations générales qu'une tentative de prescrire des dispositions particulières touchant à l'administration du travail. La souplesse dans la réalisation de ses objectifs et la diversité d'approches qu'elle permet offrent la possibilité de tenir dûment compte de la situation propre et changeante dans chaque pays.

Importance primordiale de l'approche tripartite de l'administration du travail face aux effets déstabilisants de l'évolution rapide provoquée par la mondialisation de l'économie, l'influence croissante des économies de marché, la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel, l'innovation technologique, le mouvement accru de privatisation des entreprises publiques, la restructuration des entreprises et le démantèlement des monopoles d'Etat et des politiques anticoncurrence qui leur sont associées, tout cela s'ajoutant à la pression pour réduire les dépenses publiques. Ces circonstances renforcent la nécessité d'une coopération tripartite pour la mise au point de stratégies en vue de faire face à des défis d'une manière planifiée et organisée.

Pour que le système d'administration du travail soit organisé, fonctionne de façon efficace et qu'il soit convenablement coordonné, des mesures, y compris celles assurant des moyens d'action, devraient être prises en sus de l'existence de lois et règlements créant des organes publics d'administration du travail ou déléguant certaines fonctions de l'administration du travail à des organismes non gouvernementaux ¹⁵.

Même s'il est amené à jouer un rôle prépondérant en matière d'administration du travail, le ministère du Travail ou son équivalent n'est pas le seul organisme concerné par l'administration du travail, car la complexité des activités d'administration du travail relève presque toujours de plusieurs organismes.

III. Application dans la pratique

La convention n° 150 sur l'administration du travail a été ratifiée, au 30 mai 2001 par 50 pays. Des rapports sur les mesures prises pour son application sont dus tous les cinq ans. Au cours de sa session de 2001, la commission d'experts a une observation à cinq pays et une demande directe à 24 pays. Elle a pu constater l'effort constant déployé par la plupart des Membres pour doter l'administration d'un arsenal de dispositions juridiques de plus en plus consistant. Elle a toutefois noté que l'abondance des textes législatifs ne s'accompagne pas toujours de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour leur application dans la pratique. Cela est presque toujours le cas des pays en développement où la volonté politique se heurte à la modicité des moyens disponibles et surtout au rang de priorité secondaire accordé par les pouvoirs publics aux objectifs visés par les instruments internationaux concernant l'administration du travail.

¹⁵ Etude d'ensemble de 1997 sur l'administration du travail, paragr. 36.

L'instabilité des régimes politiques dans certaines régions du monde se traduit souvent par d'incessantes réorganisations des départements ministériels et de transferts de compétences entre eux de sorte que les textes d'application des dispositions législatives régissant les domaines d'administration du travail ne sont pris que rarement et, lorsqu'ils sont pris, ne sont malheureusement appliqués suffisamment longtemps pour faire la preuve de leur efficacité.

Dans son étude d'ensemble sur l'administration du travail, la commission d'experts a noté que la gamme d'approches et d'options observées dans les pays en la matière démontre la souplesse de la convention n° 150 et de la recommandation n° 158 et la mesure dans laquelle ces instruments tiennent compte de la grande diversité des situations et des conditions nationales. La commission a par ailleurs appelé l'attention sur l'intérêt des deux instruments lors de l'élaboration de politiques nationales et sociales du travail en tant qu'ils requièrent de l'Etat qu'il assume la responsabilité de l'administration du travail et encourage la consultation tripartite.

D'une manière générale, en examinant les mesures prises par les gouvernements pour mettre en œuvre la convention n° 150 la commission d'experts les accompagne tout au long de l'évolution de leurs systèmes d'administration du travail pour les encourager en leur fournissant des orientations utiles à progresser de manière continue dans la voie de l'instauration de la paix sociale à laquelle l'instrument tend à contribuer.

Inspection du travail

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour	(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).	
Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947	128	Convention prioritaire.
Protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947	10	Ce protocole est relatif à une convention prioritaire et est considéré à jour.
Recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969	40	Convention prioritaire
Recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Autres instruments	(Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).	
Convention (n° 85) sur l'inspection du travail (territoires non métropolitains), 1947	5	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 85 à examiner la possibilité d'étendre l'application de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et de son Protocole de 1995, et/ou de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, aux territoires non métropolitains qui demeurent régis par les dispositions de la convention n° 85. Le Bureau doit mener des consultations à ce sujet avec les Etats parties à cette convention et informer le Conseil d'administration du résultat de ces consultations.

Recommandation (n° 20) sur l'inspection du travail, 1923	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 20.
--	---	---

<i>Instruments dépassés</i> (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Recommandation (n° 5) sur l'inspection du travail (services d'hygiène), 1919	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n°s 5, 54 et 59. La question du retrait de ces recommandations est inscrite à l'ordre du jour de la 90 ^e session (2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 54) sur l'inspection (bâtiment), 1937	–	
Recommandation (n° 59) sur l'inspection du travail (travailleurs indigènes), 1939	–	

Deux séries d'instruments traitent de l'inspection du travail: d'une part, la convention n° 81 et la recommandation n° 81 qui s'appliquent à l'inspection dans les établissements industriels et commerciaux ainsi que la recommandation n° 82 sur l'inspection du travail dans les mines et les transports adoptées par la Conférence internationale du Travail en 1947; d'autre part, la convention n° 129 et la recommandation n° 133 s'appliquent à l'inspection du travail dans les entreprises agricoles adoptées deux décennies plus tard, en 1969.

L'inspection du travail est l'une des fonctions de l'administration du travail et doit être examinée en tant que partie intégrante du système d'administration du travail. Son efficacité est subordonnée à la réunion des conditions mises en place par la politique nationale du travail pour la coordination effective des organes compétents de l'administration du travail.

Les instruments susvisés s'inscrivent dans l'ensemble formé par un grand nombre de normes internationales du travail dont l'objectif commun est la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Ils fixent, pour les secteurs couverts les grandes lignes que devront suivre les pouvoirs publics pour institutionnaliser un système d'inspection du travail chargé d'assurer de manière coordonnée et efficace la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession et de promouvoir une législation adaptée aux besoins évolutifs du marché du travail. Les conventions sur l'inspection du travail contiennent des prescriptions relatives à la détermination des domaines de la législation du travail dont l'application devrait relever du contrôle de l'inspection, à l'identification des établissements assujettis, à l'organisation du système d'inspection et de ses relations avec les divers acteurs publics, parapublics et privés intéressés, aux critères de fixation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires au fonctionnement de l'inspection ainsi qu'aux conditions de recrutement et de formation des personnels d'inspection, à leur statut, et aux pouvoirs dont ils devraient être investis

Des principes identiques sous-tendent les deux séries d'instruments. L'application des instruments de 1947 dans les secteurs de l'industrie et du commerce pendant près de deux décennies a eu pour effet de démontrer leur pertinence universelle et d'encourager les constituants de l'OIT à adopter en 1969 des instruments similaires adaptés au secteur de l'agriculture et tenant compte du progrès significatif de la volonté des Etats Membres de consentir des moyens de plus en plus consistants en vue de la réalisation des objectifs poursuivis. En 1947, la diversité des situations nationales au regard de la possibilité de définir un champ d'application le plus large possible des instruments sur l'inspection du travail avait imposé aux constituants de l'époque de limiter les exigences requises des Membres. La CIT avait néanmoins, dans le souci d'inciter ces derniers à étendre autant que

possible les domaines de compétence de l'inspection du travail, adopté dans le même temps une résolution invitant instamment les gouvernements à appliquer à tous les travailleurs des entreprises industrielles et commerciales les dispositions légales pour la protection des travailleurs dont la mise à exécution est soumise au contrôle d'inspecteurs du travail¹⁶. La définition du champ d'application de la convention n° 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture s'inspire de l'esprit de cette résolution.

Les dispositions de chaque convention sont d'application obligatoire dans une mesure adaptée aux conditions nationales pour le Membre qui l'a ratifiée. Leur application fait l'objet d'un contrôle régulier de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations internationales du travail (CEACR) par l'examen des rapports des gouvernements concernés dus au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT. Les conventions sur l'inspection du travail étant classées prioritaires dans le corps des normes internationales du travail, la périodicité de ces rapports est bisannuelle. La commission d'experts peut être amenée à demander aux gouvernements des informations complémentaires ou les inviter à prendre les mesures qu'elle juge nécessaires dans l'intervalle séparant deux rapports réguliers.

Les recommandations n'ont pas de force obligatoire. Elles contiennent toutefois des orientations et conseils pratiques très utiles sur la manière d'appliquer les conventions correspondantes¹⁷ ou, s'agissant de la recommandation n° 82 concernant l'inspection du travail dans les mines et les transports, sur l'opportunité de soumettre les entreprises minières et de transport, telles qu'elles sont définies par l'autorité compétente, au contrôle des services d'inspection du travail appropriés.

I. Contenu des instruments

La convention n° 81 pose l'ensemble des principes relatifs à l'identification des domaines de législation relevant de la compétence de l'inspection du travail, aux fonctions à l'organisation et au fonctionnement du système d'inspection, aux critères de recrutement, au statut et aux conditions de service des inspecteurs du travail ainsi qu'à leurs pouvoirs et obligations. La convention n° 129 a réitéré, pour l'inspection du travail dans l'agriculture chacun de ces principes en les adaptant, lorsque de besoin, à la spécificité du secteur et en y apportant des innovations dont l'objectif est nettement d'étendre le champ de compétence de l'inspection du travail et d'améliorer l'efficacité du système d'inspection.

Matières couvertes par l'inspection du travail

Les conventions n° 81 et 129 sont d'une grande souplesse en ce qui concerne les matières sur lesquelles devrait s'exercer le contrôle des inspecteurs du travail. Il ressort de la convention n° 81 que ce contrôle s'appliquera aux «dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession». L'instrument ne désigne pas de manière exhaustive les matières couvertes ces dispositions légales. Il indique dans son article 3, paragraphe 1 a), la durée du travail, les salaires, la sécurité, l'hygiène et le bien-être, l'emploi des enfants et des adolescents, et d'autres matières connexes. Cette liste n'a pas un caractère péremptoire. Elle est donnée à titre indicatif puisque, aux termes de la même disposition, ces matières ne sont couvertes que «dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'en assurer l'application». Il appartient donc aux Etats de déterminer l'étendue des dispositions légales relevant de la

¹⁶ Voir *Compte rendu des travaux*, CIT, 30^e session, Genève, 1947.

¹⁷ Voir à ce sujet l'article 19, paragraphe 6, de la Constitution de l'OIT.

compétence des services de l'inspection du travail. La convention n° 129 mentionne, en outre, dans son article 6, paragraphe 1 *a)*, les dispositions relatives au repos hebdomadaire, aux congés et au travail des femmes. Les domaines ainsi énumérés ne lient pas Membres. Ils seront plus restreints ou plus nombreux en fonction, d'une part, de la volonté politique du législateur de chaque pays et, d'autre part, de ses capacités structurelles et économiques à mettre en œuvre d'emblée ou de manière progressive les moyens nécessaires à l'amélioration du climat social.

Les termes «dispositions légales» désignent, suivant les articles 27 de la convention n° 81, et 2 de la convention n° 129, «outre la législation, les sentences arbitrales et les contrats collectifs ayant force de loi et dont les inspecteurs du travail sont chargés de l'assurer l'application».

Champ d'application des instruments

Souplesse de la convention n° 81

Cette souplesse se traduit, d'une part, par la liberté laissée aux états de définir les établissements qui devront être assujettis à l'inspection et, d'autre part, par les diverses exclusions que la convention autorise.

La convention n° 81 ne donne pas de définition rigide des établissements commerciaux et industriels qui devraient être assujettis à l'inspection. Ceux-ci sont désignés par l'article 2, paragraphe 1, et l'article 23 comme «les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession».

Le champ d'application de la convention est donc fixé par référence aux dispositions légales dont les inspecteurs sont chargés de l'application, ce qui laisse chaque Etat libre de déterminer quels sont les établissements qui seront couverts par le système d'inspection.

Et, selon l'article 26, il appartient à l'autorité compétente de trancher lorsqu'il n'apparaît pas clairement qu'un établissement ou une partie ou un service d'un établissement est soumis à la convention n° 81.

La convention n° 81 admet par ailleurs certaines exclusions d'application de la convention. Ainsi, la partie II de l'instrument concernant l'inspection du travail dans les établissements commerciaux est, suivant l'article 25, paragraphe 1, de la convention, d'application facultative, tout Membre pouvant, par une déclaration accompagnant sa ratification, l'exclure de son acceptation de la convention. Les entreprises minières et de transport ou des parties de telles entreprises peuvent également, suivant l'article 2, paragraphe 2, être exemptées par la législation nationale de l'application de la convention.

L'autorisation d'exemption, par la législation nationale, des entreprises minières et de transport de l'application de la convention n° 81 ne signifie nullement que, pour les constituants, les travailleurs occupés dans ces entreprises ne doivent pas bénéficier de la même protection que les autres travailleurs de l'industrie et du commerce. Le caractère particulier des intérêts stratégiques et économiques que revêtent les activités des mines et des transports pour chaque Membre paraissait toutefois devoir appeler un traitement particulier des entreprises en question en matière d'inspection du travail. C'est pourquoi, au cours de la même session de la CIT, une recommandation a été adoptée faisant valoir la nécessité de prendre des mesures appropriées relatives aux entreprises minières et des transports en vue de la mise en vigueur effective des dispositions légales relatives aux

conditions du travail et à la protection des travailleurs qui y sont occupées dans l'exercice de leur profession ¹⁸.

L'adaptabilité de la convention n° 81 à la diversité des situations nationales découle par ailleurs de la possibilité laissée aux Membres, lorsque le territoire national comprend de vastes régions où, en raison du caractère clairsemé de la population ou en raison de l'état de leur développement, d'exclure du champ de la convention, totalement ou partiellement, ces régions de son application.

Progrès inscrits dans la convention n° 129

Les deux premières décennies d'application de la convention n° 81 ont mis en évidence la disposition des membres à l'appliquer généralement à l'ensemble des entreprises industrielles et ne faire usage des autorisations d'exclusion que pour les entreprises minières et de transport ainsi que pour les entreprises exerçant des activités en liaison avec la défense nationale. Les rédacteurs de la convention n° 129 ont tiré de l'expérience la certitude de la volonté des constituants à en généraliser l'application. C'est, en effet, avec un large consensus que des dispositions reflétant l'engagement des Membres à donner au texte la portée la plus large possible ont été adoptées. Cet engagement s'est notamment traduit par une définition de la notion d'entreprise agricole (article 1, paragraphe 1), englobant «les entreprises ou parties d'entreprises ayant pour objet la culture, l'élevage, la sylviculture, l'horticulture, la transformation primaire des produits agricoles par l'exploitant ou toutes autres formes d'activité agricole». En outre, la convention n° 129 couvre, d'une manière générale, les entreprises agricoles dans lesquelles sont occupés des travailleurs salariés ou des apprentis, quels que soient leur mode de rémunération et le type, la forme ou la durée de leur contrat (article 4). Pour assurer qu'aucune entreprise agricole n'échappe au système d'inspection du travail, il est prévu par l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 129 que la ligne de démarcation entre l'agriculture, d'une part, et l'industrie et le commerce, d'autre part, sera déterminée par l'autorité compétente après consultation des organisations des employeurs et des travailleurs intéressées.

Toutefois, dans tous les cas où il n'apparaît pas certain que la convention s'applique à une entreprise ou partie d'entreprise, la question sera, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la convention 129, tranchée par l'autorité compétente.

Plus encore, l'extension progressive du système d'inspection dans l'agriculture à une ou plusieurs catégories de personnes non salariées au sens de la législation nationale travaillant dans des entreprises agricoles, telles que «fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, métayers et catégories analogues de travailleurs agricoles; personnes associées à la gestion d'une entreprise, telles que les membres d'une coopérative; membres de la famille de l'exploitant tels que définis par la législation nationale» est encouragée (article 5, paragraphe 1). L'engagement formel d'une telle extension fera l'objet d'une ou plusieurs déclarations successives pertinentes communiquées au Directeur général du BIT conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la convention n° 129. Les Membres qui ont ratifié la convention sont tenus, en vertu du paragraphe 3 du même article, d'informer, en tout état de cause, le BIT de la mesure dans laquelle ils ont donné ou se proposent de donner suite à la faculté d'extension du système d'inspection du travail à celles des catégories de personnes susmentionnées qui n'auraient pas fait l'objet d'une déclaration. Les organes de contrôle de l'application des normes internationales du travail accordent un intérêt particulier aux progrès réalisés en la matière, car ces progrès sont un indicateur

¹⁸ Recommandation n° 82 concernant l'inspection du travail dans les entreprises minières et de transport.

précieux des perspectives d'évolution du champ d'application des systèmes nationaux d'inspection du travail dans le secteur de l'agriculture.

Fonctions de l'inspection

L'énumération par les articles 3, paragraphe 1, de la convention n° 81, et 6, paragraphe 1 *a*), de la convention n° 129, des fonctions de l'inspection du travail obéit au double souci de leur complémentarité et de l'ordre de priorité qui devrait leur être reconnu.

La première des fonctions principales des inspecteurs du travail est le contrôle de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession.

La fourniture aux employeurs et aux travailleurs d'informations et conseils techniques sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales (paragraphe 1 *b*) des articles susvisés des deux instruments) constitue la seconde fonction principale de l'inspection du travail. Des orientations sont données par la recommandation n° 81 sur les méthodes par lesquelles pourraient être dispensés ces informations et conseils pour l'application de la législation du travail en général ainsi que sur la santé et la sécurité des travailleurs¹⁹. Elles sont reprises et adaptées pour l'inspection du travail dans l'agriculture par la recommandation n° 133 qui préconise une action éducative suivie par tous les moyens appropriés notamment sur les dangers qui menacent la santé ou la vie des personnes dans les entreprises agricoles et sur les moyens de les éviter (conférences, utilisation des médias, expositions, enseignement dans les écoles techniques)²⁰.

La troisième fonction principale attribuée aux inspecteurs du travail par les deux conventions est celle qui consiste à porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes (article 3, paragraphe 1 *c*), de la convention n° 81, et 6, paragraphe 1 *c*), de la convention n° 129).

Les Membres sont invités, par le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention n° 129, à investir, en outre, les inspecteurs du travail dans l'agriculture, de fonctions d'assistance ou de contrôle portant sur l'application des dispositions légales relatives aux conditions de vie des travailleurs et de leurs familles.

Cet instrument inclut comme principe de fonctionnement de l'inspection du travail dans l'agriculture l'association des services de l'inspection du travail au contrôle préventif des risques potentiels à la santé et à la sécurité induits par les nouvelles installations, les nouvelles substances et les nouveaux procédés de manipulation ou de transformation des produits. Ce rôle préventif de l'inspection s'était déjà imposé aux rédacteurs des instruments de 1947 et a été affirmé dans le texte de la recommandation n° 81. Sa mise en œuvre dans la pratique des Membres a pu en établir toute la pertinence²¹. Il a été érigé, au rang d'une exigence conventionnelle pour l'inspection du travail dans l'agriculture, par l'article 17 de la convention n° 129. Des questions nécessitant une consultation préalable

¹⁹ Paragraphes 6 et 7 de la recommandation n° 81.

²⁰ Paragraphe 14 de la recommandation n° 133 sur l'inspection du travail dans l'agriculture.

²¹ Partie I de la recommandation n° 81.

de l'inspection dans le but de préserver la santé et la sécurité des travailleurs sont évoquées par la recommandation n° 133 ²².

Les tâches incombant aux inspecteurs du travail au titre de leurs fonctions principales sont complexes et requièrent du temps, des moyens et une suffisante liberté d'action. C'est pour cette raison que les articles 3, paragraphe 2, de la convention n° 81, et 6, paragraphe 3, de la convention n° 129, appellent la vigilance des Membres sur la nécessité de veiller, si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, à ce que celles-ci ne fassent pas obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni ne portent préjudice d'une manière quelconque à l'autorité et à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs».

Ainsi, la recommandation n° 133 préconise, sous cette réserve, l'association de l'inspection du travail dans l'agriculture à l'application des dispositions légales portant sur des questions telles que la formation professionnelle des travailleurs, les services sociaux dans l'agriculture, les coopératives ainsi que sur l'obligation scolaire ²³.

Organisation et fonctionnement synergique du système d'inspection

Structure de l'inspection du travail

Les conventions n° 81 (articles 1 et 22) et 129 (article 3) exigent que chaque Membre pour lequel elles sont en vigueur ait dans les établissements couverts un système d'inspection du travail. La structure du système obéira à une organisation de type hiérarchique dominée par une autorité centrale chargée d'en assurer la surveillance et le contrôle. Pour un Etat fédératif, l'autorité centrale peut être celle établie soit au niveau fédéral, soit au niveau d'une entité constituante fédérative (article 4 de la convention n° 81 et article 7 de la convention n° 129).

L'inspection du travail dans l'agriculture peut être assurée en vertu de l'article 7 de la convention n° 129:

- a) par un organe unique d'inspection du travail, compétent pour toutes les branches d'activité économique;
- b) par un organe unique d'inspection du travail comportant une spécialisation fonctionnelle assurée par la formation adéquate des inspecteurs chargés d'exercer leurs fonctions dans l'agriculture;
- c) par un organe unique d'inspection du travail, comportant une spécialisation institutionnelle assurée par la création d'un service techniquement qualifié dont les agents exerceraient leurs fonctions dans l'agriculture;
- d) par une inspection spécialisée, chargée d'exercer ses fonctions dans l'agriculture, mais dont l'activité serait placée sous la surveillance d'un organe central doté des mêmes prérogatives, en matière d'inspection du travail, dans d'autres branches de l'activité économique, telles que l'industrie, les transports et le commerce.

Le rattachement du système d'inspection à une autorité centrale facilite l'établissement et l'application d'une politique uniforme en matière d'inspection pour

²² Paragraphe 11 de la recommandation n° 133.

²³ *Ibid.*, paragraphe 2.

l'ensemble du territoire et permet l'utilisation rationnelle des ressources disponibles, notamment en limitant les cas de double emploi.

Dans tous les cas, l'inspection du travail devrait être un service public évoluant à deux échelons: les sections locales principalement orientées vers l'action et le service central, échelon de direction et de conception.

Sans que cela soit précisé de manière explicite par les instruments examinés, la surveillance et le contrôle de l'inspection du travail par l'autorité centrale impliquent des pouvoirs en matière d'administration et de gestion des ressources de l'inspection ainsi qu'en matière de fonctionnement et de suivi des activités d'inspection notamment par le biais des rapports que les inspecteurs du travail ou les bureaux d'inspection locaux doivent lui soumettre périodiquement sur leurs activités en vertu des articles 19, paragraphe 1, de la convention n° 81, et 25, paragraphe 1, de la convention n° 129. La recommandation n° 133 préconise que les instructions données par l'autorité centrale aux inspecteurs du travail dans l'agriculture leur permettent de s'acquitter de leurs tâches d'une manière uniforme dans tout le pays²⁴.

Dès lors qu'elle est chargée d'assumer la responsabilité de l'une des fonctions essentielles de l'administration du travail, l'autorité centrale d'inspection du travail a vocation à participer de manière effective à la définition d'une politique en matière d'inspection, à élaborer une doctrine de l'intervention de l'inspection et à arrêter un ordre de priorité de ses actions en fonction des caractéristiques des différentes branches d'activité et de la nature ou des résultats des entreprises.

Coopération des services d'inspection avec des services gouvernementaux et autres institutions publiques et privées

Les deux conventions examinées prescrivent à l'autorité compétente l'obligation de prendre des mesures en vue de favoriser une coopération «effective» entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues à celles exercées par l'inspection du travail²⁵. Dans les pays où coexistent plusieurs services d'inspection du travail relevant d'une même administration centrale ou rattachés à des départements ministériels différents, une collaboration étroite devrait être favorisée par l'autorité compétente pour l'échange d'informations, la définition de méthodes ou de procédures d'intervention, l'établissement de programmes d'action communs.

L'intégration du système d'inspection du travail au système d'administration du travail s'opère par une coopération effective avec les services de l'administration du travail aux niveaux central mais également local. On peut citer à titre d'exemple les services de l'emploi, ceux de la main-d'œuvre étrangère, les établissements de formation professionnelle ainsi que les services des relations professionnelles lorsque cette question relève de services spécialisés.

Sans que l'idée en soit formulée par les instruments internationaux sur l'inspection du travail, le rattachement du système d'inspection à une autorité centrale ne peut que favoriser un échange d'informations entre celle-ci, d'une part, et les instances consultatives créées auprès du ministère chargé du Travail, tout ministère intéressé et les partenaires sociaux, d'autre part, en vue de leur exploitation rationnelle au service des usagers de

²⁴ Paragraphe 8.

²⁵ Articles 5 a) de la convention n° 81, et 12, paragraphe 1, de la convention n° 129.

l'administration du travail. L'autorité centrale doit elle-même, en premier lieu, exploiter les informations reçues des services d'inspection et leur donner la suite qui convient, soit dans l'action de l'inspection, soit dans des projets de lois ou de règlements préparés par le département chargé de l'administration seul ou conjointement avec d'autres départements ministériels intéressés.

Une coopération avec les organismes de gestion de la sécurité sociale est également indispensable pour remplir les obligations nées de la ratification des conventions sur l'inspection du travail dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail incluant les questions d'accidents du travail et de pathologie d'origine professionnelle. L'objectif principal de cette coopération spécifique devrait être la prévention des risques professionnels dans un esprit de responsabilité partagée entre les services concernés pour la réalisation de cet objectif.

Collaboration avec les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations.

Les deux conventions sur l'inspection du travail prescrivent que des mesures soient prises par l'autorité compétente pour favoriser la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et travailleurs ou leurs organisations (articles 5, alinéa *b*), de la convention n° 81, et 13 de la convention n° 129).

La recommandation n° 81 met l'accent sur l'intérêt qu'il conviendrait d'accorder en particulier à une collaboration en matière de santé et de sécurité au travail. Elle préconise la création, à cette fin, de comités paritaires de sécurité ou d'organes analogues, par entreprise ou établissement, notamment habilités à participer dans les conditions définies par l'autorité compétente aux investigations menées par les services d'inspection à l'occasion d'accidents du travail et de survenue de cas de maladie professionnelle (paragraphe 4 et 5 de la recommandation n° 81).

Composition, statut et conditions de service du personnel d'inspection

Les deux conventions examinées prescrivent que le personnel de l'inspection du travail devra être constitué de fonctionnaires publics (articles 6 de la convention n° 81, et 8, paragraphe 1, de la convention n° 129). Elles préconisent, en outre, que les femmes aussi bien que les hommes pourront être désignés à cette fonction et que des tâches spécifiques pourront être assignées aux inspecteurs ou aux inspectrices respectivement (articles 8 de la convention n° 81, et 10 de la convention n° 129).

Effectifs de l'inspection du travail

Suivant les articles 10 de la convention n° 81, et 14 de la convention n° 129, le nombre d'inspecteurs sera fixé en tenant compte de l'importance des tâches à accomplir, des moyens matériels d'exécution mis à la disposition des inspecteurs et des conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les visites d'inspection pour être efficaces. Les tâches à accomplir sont fonction du nombre, de la nature, de l'importance et de la situation des établissements assujettis à l'inspection; du nombre et de la diversité des catégories de personnes qui sont occupées dans ces établissements ainsi que du nombre et de la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée.

Qualifications des personnels; collaboration d'experts et de techniciens qualifiés

Etant donné, d'une part, la complexité et la diversité des tâches qu'ils auront à accomplir et, d'autre part, l'autorité dont ils doivent être investis à cet effet, les articles 7

de la convention n° 81, et 9 de la convention n° 129 exigent que les inspecteurs du travail soient recrutés sur la seule base de leur aptitude à remplir les tâches qu'ils devront assumer en fonction de critères définis par l'autorité compétente et bénéficier d'une formation appropriée.

La convention n° 129 précise en outre dans son article 9, paragraphe 3, *in fine*, que les inspecteurs du travail dans l'agriculture devront bénéficier de mesures visant à leur perfectionnement en cours d'emploi. Les paragraphes 4 à 7 de la recommandation n° 133 en indiquent un certain nombre.

Collaboration d'experts et de techniciens

En ratifiant la convention n° 81, le Membre s'engage, en vertu de son article 9, à prendre «les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales, afin d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et de s'enquérir des effets des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail, sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs».

Le recours aux experts et techniciens dûment qualifiés est également prescrit par l'article 11 de la convention n° 129; leur rôle est, plus généralement, de concourir à la solution des problèmes nécessitant des connaissances techniques.

Pour être efficaces, les contrôles d'entreprises devraient, en effet, permettre la détection de risques potentiels en vue de déterminer les mesures à prendre pour les éliminer dans toute la mesure du possible ou en tout cas les réduire à un seuil maîtrisable. La conduite de ces contrôles requiert de plus en plus souvent un niveau d'expertise élevé et relève par conséquent de techniciens spécialisés extérieurs aux services d'inspection.

Il est souhaitable, lorsque les conditions nationales le permettent, que ces experts et techniciens appartiennent au corps des inspecteurs du travail. Lorsqu'ils sont extérieurs à l'inspection du travail, leur rôle est de dispenser des conseils techniques pertinents, d'appeler l'attention des inspecteurs du travail sur les constatations effectuées et de faire des recommandations visant à corriger les situations génératrices de risques.

La possibilité d'inclure, dans le système d'inspection du travail dans l'agriculture, des agents ou des représentants d'organisations professionnelles est également prévue par l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 129.

Statut des inspecteurs du travail

Les inspecteurs du travail devraient être couverts par un statut et disposer de conditions de service les assurant la stabilité dans leur emploi et de l'indépendance de tout changement de gouvernement ainsi que de toute influence extérieure indue. Ces exigences sont tirées des articles 6 de la convention n° 81, et 8, paragraphe 1, de la convention n° 129. On peut en effet, supposer que, si leur maintien en service ou leurs perspectives de carrière dépendent de considérations politiques, ils ne pourront pas agir en toute indépendance, comme leur fonction devrait leur permettre de le faire. Les agents ou représentants d'organisations professionnelles qui auraient été inclus dans le système d'inspection du travail dans l'agriculture devraient, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la convention n° 129, bénéficier des mêmes garanties de stabilité d'emploi et d'indépendance.

Il ressort des travaux préparatoires de la convention n° 81 que le statut de fonctionnaires public a été retenu pour le personnel de l'inspection parce qu'il apparaissait

comme le plus propre à lui assurer l'indépendance et l'impartialité nécessaires à l'exercice de ses fonctions. En tant que fonctionnaires publics, les inspecteurs du travail sont en général nommés à titre permanent et ne peuvent être révoqués que pour faute professionnelle grave définie de manière suffisamment précise pour éviter les interprétations arbitraires et détournées. La décision de révocation d'un inspecteur du travail, comme toute décision de sanction ayant des conséquences importantes devrait être prise ou confirmée par une instance offrant les garanties d'indépendance ou d'autonomie nécessaire par rapport à l'autorité hiérarchique et selon une procédure garantissant les droits de la défense et de recours.

Conditions de service

Les conditions de service des inspecteurs du travail ne sont pas définies par les instruments examinés autrement que par leur effet en matière de stabilité dans l'emploi et l'indépendance de toute influence extérieure indue. Il ressort des développements consacrés par la commission d'experts à ce sujet dans son étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail²⁶ que certains aspects du statut des inspecteurs du travail ont une incidence directe sur leur stabilité et leur indépendance: la durée de leurs fonctions, leur salaire et leurs perspectives de carrière. Le statut de fonctionnaire public est à cet égard une garantie de durée de fonction une fois passée la période probatoire de stage. C'est pourquoi les articles 6 de la convention n° 81, et 8 de la convention n° 129 en ont fait une exigence. Il en résulte normalement que l'inspecteur du travail ne pourra être révoqué pour faute professionnelle grave définie de manière précise afin d'éviter le plus possible l'arbitraire en la matière. Pour la commission d'experts, «il importe que la décision de révocation, comme toute décision de sanction ayant des conséquences importantes, soit prise ou du moins confirmée par une instance offrant les garanties d'indépendance ou d'autonomie nécessaire par rapport à l'autorité hiérarchique et selon une procédure garantissant les droits de la défense et d'appel». Elle a par ailleurs souligné que «si le fait d'appartenir de manière stable à une administration permanente constitue la première garantie d'indépendance du personnel de l'inspection du travail, l'efficacité des services d'inspection exige en outre que le niveau de rémunération et les perspectives de carrière soient suffisants pour attirer et retenir un personnel de qualité et le mettre à l'abri de toute influence indue». Enfin, de bonnes perspectives de carrière contribuent également à la stabilité du personnel de l'inspection et à sa qualité.

Règles déontologiques de la fonction d'inspecteur du travail

Suivant les dispositions des articles 15 de la convention n° 81, et 20 de la convention n° 129, les inspecteurs du travail devront, sous réserve des exceptions qui pourraient être prévues par la législation nationale, s'interdire d'avoir un intérêt quelconque, direct ou indirect, dans les entreprises placées sous leur contrôle; de révéler, même après avoir quitté le service et sous peine de sanctions pénales ou de mesures disciplinaires appropriées, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ils devront en outre sous la même réserve d'exceptions prévues par la législation nationale garantir la confidentialité de la source des plaintes et s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant que la visite d'inspection a une plainte pour origine.

²⁶ Paragraphes 142 et suiv.

Désintéressement

L'obligation de désintéressement exigée des inspecteurs par les instruments examinés constitue une garantie indispensable de l'impartialité nécessaire à l'exercice de leur fonction. Les conventions ne définissent pas précisément les cas d'intéressement interdits. Il appartient à la législation nationale de le faire, soit de manière générale en adoptant soit la formule de la disposition pertinente des conventions, soit celle d'une identification de cas comme, par exemple, participation directe ou indirecte à l'entreprise, acquisition d'actions ou d'intérêts financiers, intérêt dans l'utilisation d'un brevet ou d'une marque de fabrique. L'obligation de désintéressement devrait être étendue aux offres de cadeaux ou de services de la part d'employeurs ou de travailleurs, ces offres pouvant avoir été faites ou proposées dans un but de corruption ²⁷.

Il serait souhaitable que des mesures soient prises pour contrôler le respect par les inspecteurs du travail de leur obligation de désintéressement et que sa violation soit passible, comme toute faute professionnelle, d'une sanction disciplinaire appropriée.

Secret professionnel

Etant appelés de par leur fonction à prendre connaissance d'informations dont l'employeur a un intérêt légitime à conserver le caractère confidentiel, les inspecteurs du travail doivent être légalement empêchés de les divulguer. Pour garantir le respect du secret professionnel des dispositions prévoyant des sanctions pénales ou administratives sont également nécessaires. L'intérêt légitime des employeurs devant être protégé nonobstant les changements inhérents à la carrière des inspecteurs du travail, il est logique que de telles dispositions s'appliquent même après que ces derniers auront cessé d'exercer leur fonction.

Confidentialité de la source des plaintes et de l'origine des visites d'inspection

L'obligation de discrétion qui pèse sur les inspecteurs du travail au sujet de l'origine des plaintes est une condition essentielle de la collaboration des salariés au contrôle de l'application des dispositions et conditions de travail en matière de santé et sécurité au travail. S'ils ne sont pas assurés contre les risques de représailles de la part de l'employeur, les salariés hésiteront ou même s'abstiendront de dénoncer les déficiences, et le contrôle des inspecteurs en sera d'autant plus malaisé.

Moyens d'action des services d'inspection du travail

Pour permettre l'exercice efficace des fonctions imparties à l'inspection du travail, les services compétents doivent disposer, outre de ressources humaines suffisantes en nombre et en qualifications, de conditions matérielles de travail appropriées.

Conditions matérielles de travail

Locaux de l'inspection

Les articles 11, paragraphe 1 *a*), de la convention n° 81, et 15, paragraphe 1 *a*), de la convention n° 129, prescrivent à l'autorité centrale l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de mettre à la disposition des inspecteurs du travail des bureaux locaux convenablement aménagés et accessibles aux intéressés. La convention n° 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture précise que ces bureaux seront situés en des lieux

²⁷ Paragraphe 196 de l'étude d'ensemble de la CEACR de 1985 sur l'inspection du travail.

choisis en fonction de la situation géographique des entreprises agricoles et des facilités de communication existantes. La recommandation n° 133 suggère que les employeurs mettent notamment à la disposition des inspecteurs du travail dans l'agriculture un local où ils pourraient conduire leurs entretiens avec les personnes occupées dans l'entreprise²⁸.

Moyens et facilités de transport

Des facilités de transport ainsi que le remboursement aux inspecteurs du travail des frais nécessaires à leurs déplacements professionnels et aux dépenses accessoires sont nécessaires pour leur permettre d'accomplir une de leurs missions principales, la visite d'établissements et entreprises. Des dispositions sont prévues à cet égard par les articles 11 de la convention n° 81, et 15 de la convention n° 129. Lorsque les conditions économiques du pays ne permettent pas d'attribuer des véhicules de service aux inspecteurs, les facilités de transports peuvent consister, par exemple et suivant le cas, en des arrangements avec des organismes de transports publics là où il en existe ou avec des transporteurs privés; il peut également s'agir d'allocations financières fixées de manière forfaitaire et de manière évolutive en fonction des besoins réels pour permettre aux inspecteurs de faire face aux nécessités de déplacement par l'utilisation des moyens de transports publics ou privés disponibles ou pour l'achat de carburant et l'entretien de leur véhicule personnel, le cas échéant. La combinaison de diverses formes d'arrangement est également possible.

Visites d'inspection

Fréquence et qualité des contrôles d'établissements et entreprises agricoles

Suivant les articles 16 de la convention n° 81, et 21 de la convention n° 129, les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales relevant de la compétence des inspecteurs du travail. Les visites des lieux de travail, aussi bien dans les secteurs industriel et commercial que dans l'agriculture sont en effet le moyen privilégié pour les inspecteurs du travail de contrôler l'application effective des dispositions légales couvertes par les systèmes d'inspection respectifs. L'efficacité de ce contrôle dépend donc de la fréquence et de la qualité des visites d'inspection. Du point de vue de la commission d'experts, c'est à l'exécution pratique des dispositions susvisées que se juge tout système d'inspection. «Il importe, a-t-elle souligné, que la direction des services d'inspection veille à ce que ses agents puissent consacrer l'essentiel de leur temps — par exemple trois ou quatre jours par semaine — à leurs tournées dans les établissements plutôt qu'à des tâches sédentaires»²⁹. Les visites d'inspection impliquent l'accomplissement de tâches aussi nombreuses que complexes nécessitant la mise à disposition des inspecteurs de moyens adéquats, notamment en vue de leur assurer la mobilité requise.

En outre, l'autorité et la crédibilité des inspecteurs du travail dépendront en grande partie du sérieux des visites d'inspection. C'est pourquoi, un effort soutenu devra être fourni en vue de donner aux inspecteurs les moyens nécessaires pour que chaque établissement assujéti puisse être visité suivant une fréquence appropriée à la branche d'activité et au niveau du taux de risques potentiels à la santé et à la sécurité des travailleurs. Les catégories de travailleurs employés (jeunes travailleurs, femmes, travailleurs immigrés) peuvent également constituer un critère de fixation de la fréquence des visites de certains établissements.

²⁸ Paragraphe 12 de la recommandation n° 133.

²⁹ Paragr. 248 de l'étude d'ensemble de la CEACR de 1985.

Types de visite

Les instruments examinés ne définissent pas les différents types de visites que peuvent effectuer les inspecteurs en vue du contrôle de l'application des dispositions légales dont ils ont la charge. Toutefois, les articles 19 de la convention n° 81 et 25 de la convention n° 129 précisent que les rapports que les bureaux d'inspection locaux devront soumettre périodiquement à l'autorité centrale d'inspection sur les résultats de leurs activités traiteront des sujets indiqués de temps à autre par cette autorité. Ces dispositions impliquent que dans les intervalles des instructions de l'autorité centrale, les inspecteurs du travail pourront effectuer des visites en fonction d'un programme assurant la généralisation des visites d'inspection à tous les établissements et entreprises assujettis, des visites spéciales ou encore des visites de contrôle ou contre-visites pour assurer le suivi de la mise en œuvre des injonctions de faire ou des recommandations.

Aux visites à caractère routinier ou destinées à vérifier que les mesures ordonnées suite à un contrôle, peuvent s'ajouter les visites programmées dans le cadre de campagnes ciblées pour résoudre des problèmes particuliers conjoncturels ou potentiels (substance chimique, procédé, catégorie de travailleurs, secteur d'activité).

Des visites d'inspection seront par ailleurs utilement effectuées par suite d'accidents du travail présentant un certain degré de gravité. En vertu de l'article 19, paragraphe 2, de la convention n° 129, les services d'inspection du travail dans l'agriculture devraient, dans la mesure du possible, associés aux enquêtes sur place portant sur les causes des accidents du travail ou des maladies professionnelles les plus graves.

Prérogatives des inspecteurs du travail

Droit de libre entrée

Le caractère inopiné des visites d'inspection découle des articles 12, paragraphe 1 *a)* et *b)*, de la convention n° 81, et 16, paragraphe 1 *a)* et *b)*, de la convention n° 129. Il constitue une condition essentielle de l'efficacité des contrôles. Suivant ces dispositions, les inspecteurs exercent librement et sans avertissement préalable, le droit d'entrer à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujetti au contrôle de l'inspection et de jour dans ceux dont les inspecteurs peuvent raisonnablement supposer y être assujettis.

La recommandation n° 133 préconise que les contrôles de nuit ne portent que sur les questions qui ne peuvent faire utilement l'objet de vérification de jour³⁰.

Pouvoirs d'investigation

Les inspecteurs devront également être autorisés procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées. Les méthodes d'investigation qu'ils sont admis à utiliser à cette fin sont décrites dans les articles 12, paragraphe 1 *c)*, de la convention n° 81, et 16, paragraphes 1 *c)*, de la convention n° 129. Elles consistent à procéder à des interrogatoires, à examiner les livres, documents et registres dont la tenue est exigée par la législation relevant de leur contrôle, ainsi qu'à prélever et à faire effectuer des analyses des produits, matières et substances utilisées ou manipulées sur les lieux de travail.

³⁰ Paragraphe 9 de la recommandation n° 133.

Les inspecteurs exerçant leurs fonctions dans le secteur de l'industrie ont également le pouvoir, en vertu de l'article 12, paragraphe 1 c) iii), de la convention n° 81, d'exiger des employeurs l'affichage des avis dont l'apposition est prévue par les dispositions légales.

En règle générale, à l'occasion d'une visite d'inspection, l'inspecteur du travail devrait, en vertu des articles 12, paragraphe 2, de la convention n° 81, et 16, paragraphe 3, de la convention n° 129, informer l'employeur ou son représentant de sa présence. Toutefois, les instruments prévoient que lorsqu'il estime que cela risquerait de compromettre l'efficacité du contrôle, l'inspecteur devrait être libre de décider de ne pas le faire.

L'effectivité du contrôle par les inspecteurs du travail de l'application de la législation dépend de l'étendue des pouvoirs qui leurs sont reconnus. Les instruments examinés prescrivent que les inspecteurs du travail soient légalement investis à cet effet de pouvoirs d'injonction et de poursuite, que ces pouvoirs soient exercés de manière directe ou indirecte.

Pouvoirs d'injonction

Suivant les articles 13, paragraphe 1, de la convention n° 81, et 18, paragraphe 1, de la convention n° 129, la législation nationale devrait reconnaître aux inspecteurs du travail le pouvoir de provoquer des mesures destinées à éliminer les défauts constatés dans une installation, un aménagement ou des méthodes de travail qu'ils considèrent raisonnablement comme une menace à la santé et à la sécurité des travailleurs.

Sous réserve des voies de recours prévues par la législation nationale, les inspecteurs devraient, à cet effet, avoir en vertu des articles 13, paragraphe 2 a), de la convention n° 81, et 18, paragraphe 2 a), de la convention n° 129, le droit d'ordonner ou de faire ordonner que soient apportées aux installations, dans un délai fixé, les modifications nécessaires pour assurer l'application stricte des dispositions légales concernant la santé et la sécurité des travailleurs. Des mesures immédiatement exécutoires peuvent être ordonnées, même en l'absence de toute violation de la loi, en cas de danger imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que le prévoient les articles 13, paragraphe 2 b), de la convention n° 81, et 18, paragraphe 2 b), de la convention n° 129.

Les pouvoirs d'injonction directe ou indirecte des inspecteurs du travail dans l'agriculture peuvent aller, conformément à l'article 18, paragraphe 2 b), de la convention n° 129, jusqu'à la mesure immédiatement exécutoire d'arrêt de travail, qu'il y ait ou non, violation d'une disposition légale.

Choix de la suite à donner en cas d'infraction

Si la fonction d'inspection implique l'exercice de pouvoirs répressifs à l'encontre des auteurs d'infraction aux dispositions légales dont le contrôle incombe aux inspecteurs du travail, elle n'en implique pas moins l'exercice de missions dont le but est éducatif et donc préventif, cette dimension étant particulièrement importante au regard des buts visés. Tout en affirmant le principe selon lequel les personnes qui violeront ou négligeront d'observer des dispositions légales susvisées seront passibles de poursuites légales immédiates, il est prévu par les articles 17, paragraphe 1, de la convention n° 81, et 22, paragraphe 1, de la convention n° 129, que des cas exceptionnels pourront être prévus par la législation nationale où un avertissement préalable devra être donné afin qu'il soit remédié à la situation ou que des mesures préventives soient prises. Plus encore, les inspecteurs auront toute latitude, en vertu des articles 17, paragraphe 2, de la convention n° 81, et 22, paragraphe 2, de la convention n° 129, pour décider de l'opportunité de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites.

Initiative des poursuites

Il y a lieu de noter qu'en raison des difficultés que pouvait poser l'application des dispositions de la convention n° 81 autorisant les inspecteurs du travail à initier des poursuites administratives ou judiciaires à l'encontre des auteurs d'infraction à la législation dont l'exécution leur incombe, les rédacteurs de la convention sur l'inspection du travail dans l'agriculture ont adopté le principe contenu dans l'article 23 de la convention n° 129, selon lequel les inspecteurs du travail dans l'agriculture non habilités en vertu de la législation nationale à intenter des poursuites, de saisir directement l'autorité investie du pouvoir de les intenter, des procès-verbaux constatant des infractions aux dispositions légales.

Sanctions applicables aux infractions

Des sanctions appropriées devront être prévues par la législation nationale pour les violations de dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle des inspecteurs du travail ainsi que pour toute obstruction faite à ces agents dans l'exercice de leurs fonctions. Des mesures doivent également être prises selon les articles 18 de la convention n° 81, et 24 de la convention n° 129 assurant que ces sanctions soient effectivement appliquées.

Des sanctions appropriées sont celles dont le niveau est suffisamment élevé pour leur donner le caractère dissuasif recherché en vue d'en réduire la commission. Les montants des amendes, par exemple, devraient être fixés de manière à éviter que l'employeur ne puisse être tenté d'opter pour leur paiement plutôt que pour la mise en œuvre des mesures requises plus onéreuses pour la mise en conformité de la situation délictueuse. Il ne suffit pas que de telles sanctions soient prévues et prononcées; encore faut-il que des mesures soient prises par les autorités administratives et judiciaires compétentes pour qu'elles soient effectivement exécutées afin de revêtir de renforcer la crédibilité des et l'autorité des inspecteurs du travail. Il est important que l'autorité centrale de l'inspection du travail en appelle à la coopération à cet égard des autorités juridictionnelles à cette fin.

Rapports d'inspection

Obligation de rapport des inspecteurs du travail

Les inspecteurs doivent, suivant les articles 19 de la convention n° 81, et 25 de la convention n° 129, soumettre à l'autorité centrale des rapports sur les résultats de leurs activités. Ces rapports seront établis selon la manière prescrite par l'autorité centrale et traiteront des sujets indiqués de temps à autre par celle-ci.

Obligation de rapport annuel de l'autorité centrale

L'autorité compétente devra publier un rapport annuel à caractère général sur les travaux des services d'inspection placés sous son contrôle dans un délai ne dépassant pas douze mois à partir de la fin de l'année à laquelle ils se rapportent et en communiquer copie au Bureau international du travail dans un délai ne dépassant pas trois mois à compter de leur parution³¹.

³¹ Articles 20 de la convention n° 81, et 26 de la convention n° 129.

Forme des rapports annuels

Selon l'avis de la commission d'experts, il serait souhaitable que les informations que devrait contenir le rapport annuel d'inspection figurent dans un document unique et ne soient pas disséminées dans plusieurs publications. Dans les pays où il existe plusieurs services autonomes d'inspection du travail selon les branches d'activité ou selon l'objet du contrôle, les rapports qui doivent être établis pour chaque système d'inspection peuvent évidemment être publiés séparément. En ce qui concerne plus particulièrement l'inspection du travail dans l'agriculture, la convention n° 129 prévoit que le rapport pourra être publié soit sous forme séparée, soit comme partie du rapport annuel général de l'autorité centrale ³².

Contenu des rapports annuels

Le rapport annuel devra contenir des informations reflétant le niveau d'efficacité du fonctionnement du système d'inspection ainsi que le degré d'application de la convention. Les conventions n° 81 et 129 énumèrent les questions sur lesquelles des informations devraient être obligatoirement données dans les rapports annuels couvrant respectivement l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, d'une part, et dans l'agriculture, d'autre part³³. Il s'agit des lois et règlements relevant de la compétence de l'inspection du travail; de la répartition des effectifs de l'inspection; des statistiques des établissements assujettis et du nombre des travailleurs occupés dans ces établissements ainsi que des statistiques des visites d'inspection, des accidents du travail et des maladies professionnelles. La commission a estimé qu'il s'agit là d'une exigence minimum destinée à assurer une certaine uniformisation des renseignements demandés, mais qu'il serait naturellement utile que les rapports annuels d'inspection incluent d'autres informations, comme le préconisent les recommandations n° 81 et 133.

La première suggère une présentation détaillée des informations demandées par la convention n° 81, tandis que la recommandation n° 133 préconise que d'autres sujets tels les statistiques des différends de travail; les problèmes que soulève l'application des dispositions légales et les progrès réalisés en vue de leur solution ainsi que les suggestions en vue d'une amélioration des conditions de vie et de travail dans l'agriculture, soient également traités dans les rapports annuels ³⁴.

Objectifs des rapports publiés par l'autorité centrale

La commission d'experts a souligné dans ses études d'ensemble de 1966 et de 1985, comme elle continue de le faire dans la plupart de ses commentaires sur l'application des deux conventions examinées, l'importance primordiale qu'elle attache à la publication et à la communication au BIT des rapports annuels d'inspection dans les délais prescrits ³⁵: «Ces rapports, s'ils sont bien établis, constituent un élément précieux d'information à un double titre. D'un point de vue national, les rapports annuels d'inspection sont essentiels pour apprécier les résultats pratiques des activités de l'inspection du travail. En outre, grâce à ces rapports, les autorités nationales devraient disposer de données significatives sur l'application de la législation du travail et ses lacunes éventuelles, d'où elles pourraient tirer des enseignements utiles pour l'avenir. La publication des rapports annuels

³² Article 26, paragraphe 1, de la convention n° 129.

³³ Articles 21 de la convention n° 81, et 27 de la convention n° 129.

³⁴ Paragraphe 13 de la recommandation n° 133.

³⁵ Paragraphes 203 de l'étude d'ensemble de 1966 et 273 et suivants de l'étude d'ensemble de 1985.

d'inspection devrait également renseigner les employeurs et les travailleurs ainsi que leurs organisations et susciter leurs réactions. D'un point de vue international, les rapports annuels d'inspection permettraient de même d'apprécier la manière dont les systèmes d'inspection fonctionnent dans la pratique et, d'autre part, de juger, de par le degré d'application de la législation nationale pertinente, également le degré d'application des conventions internationales du travail ratifiées par les différents pays.

II. Synthèse des principes de la commission d'experts

Principes communs aux instruments de 1947 et aux instruments de 1969

Nécessité d'une volonté politique de protection des travailleurs

L'efficacité du système d'inspection dépend de la prise de conscience des pouvoirs publics au niveau le plus élevé de la nécessité de mettre à sa disposition les ressources nécessaires lui permettant de se doter de moyens humains et matériels appropriés.

Nécessité de définition d'un cadre institutionnel, de mesures d'ordre législatif et pratique

De par sa nature même, l'organisation des services d'inspection du travail requiert un cadre institutionnel qui appelle, d'une part, des mesures d'ordre législatif et réglementaire et, d'autre part, des prescriptions internes d'orientations et de guidance à destination des inspecteurs du travail pour la conduite convenable de leur action.

Collaboration avec les organismes de recherche

L'inspection du travail doit nécessairement, pour être efficace, suivre l'évolution de la technique comme les progrès des sciences sociales et humaines et être destinataire d'informations de plus en plus spécialisées. En échange, elle doit avoir l'opportunité de jouer un rôle majeur à l'égard des organismes de recherche notamment en les aidant à tester les résultats de leur recherche sur le terrain, en participant activement à des séminaires, entretiens et colloques sur des questions sociales et en dispensant des enseignements spécialisés.

Adéquation des moyens humains et matériels aux besoins

Composition des corps d'inspecteurs suffisante en qualité et en nombre au regard du nombre, de la répartition géographique, de l'effectif et du niveau de risque des établissements assujettis à l'inspection ainsi que de leurs antécédents quant à leur conformité aux normes techniques et sociales applicables et en fonction du degré auquel la direction et les travailleurs collaborent à les appliquer quotidiennement³⁶, l'important étant de gérer au mieux les compétences techniques dont ont besoin et doivent disposer les services d'inspection, car c'est là un facteur essentiel de leur efficacité³⁷.

³⁶ Paragr. 204, 207 et 218 de l'étude d'ensemble.

³⁷ Paragr. 222 de l'étude d'ensemble de 1985.

Nécessité du maintien et du développement des facilités offertes par les programmes de coopération techniques du BIT pour les pays les plus pauvres avec le soutien de l'assistance internationale requise³⁸.

Nécessité de mixité effective du personnel d'inspection liée à la proportion croissante de la main d'œuvre féminine³⁹.

Infrastructure et moyens de transport appropriés⁴⁰ accessibilité des bureaux d'inspection au public, aménagement convenable et moyens de communication pratiques⁴¹.

Adaptation annuelle des méthodes et mesures d'inspection du travail aux nouvelles données en vue d'une application effective de la législation pertinente⁴².

Fréquence et qualité des visites d'inspection

La fréquence et la qualité des visites d'établissements conditionnent le niveau d'application des dispositions légales et l'efficacité de tout système d'inspection du travail⁴³.

L'essentiel du temps de travail des inspecteurs du travail devrait être consacré aux tournées dans les établissements⁴⁴.

Participation des employeurs et travailleurs

La participation des employeurs et travailleurs aux visites d'inspection présente un intérêt social et renforce l'efficacité de l'inspection du travail en particulier lorsque leurs organisations représentatives et les entreprises se dotent d'unités spécialisées en matière de problèmes de conditions de travail⁴⁵.

La notification à l'employeur et aux représentants des travailleurs de l'établissement des déficiences constatées par l'inspecteur au cours des visites d'inspection est prévue dans la convention n° 129⁴⁶.

Pouvoirs des inspecteurs du travail

Lorsque la persuasion et les avertissements préalables en vue de la mise en conformité des conditions de travail avec la législation pertinente ne sont pas suivis

³⁸ *Ibid.*, paragr. 224.

³⁹ *Ibid.*, paragr. 217.

⁴⁰ *Ibid.*, paragr. 204.

⁴¹ *Ibid.*, paragr. 229.

⁴² *Ibid.*, paragr. 206.

⁴³ *Ibid.*, paragr. 235 à 241.

⁴⁴ *Ibid.*, paragr. 248.

⁴⁵ *Ibid.*, paragr. 247.

⁴⁶ Article 18, paragraphe 4.

d'effets, il convient de recourir aux moyens légaux de contrainte dont disposent les inspecteurs du travail et il est indispensable, pour l'efficacité des poursuites des auteurs d'infraction, que le délai de transmission des procès-verbaux soit le plus court possible ⁴⁷.

Les infractions à la législation sociale sont susceptibles de causer un dommage aux travailleurs et c'est aux autorités nationales compétentes qu'il appartient de décider de la nature et de la valeur des sanctions, mais il est essentiel pour l'efficacité des services d'inspection que les sanctions soient fixées à un niveau suffisamment élevé pour avoir un effet dissuasif. C'est le caractère exemplaire des sanctions qui détermine dans un large mesure la manière dont sont observés par les entreprises les conseils ou les avertissements des inspecteurs et il est important, lorsque la peine consiste en une amende, le taux de celle-ci devrait être révisé périodiquement ⁴⁸.

L'application effective de sanctions appropriées aux auteurs d'infractions à la législation sociale passe par une collaboration continue entre l'inspection du travail et le ministère public (information sur les suites judiciaires données aux procès-verbaux des inspecteurs), d'une part, et par l'information des magistrats, au cours de leur formation ainsi que par l'organisation de colloques, sur les problèmes de l'inspection du travail ⁴⁹.

Rapports périodiques des inspecteurs du travail

C'est à l'autorité compétente de définir la forme et le contenu des rapports périodiques que les inspecteurs ou les bureaux d'inspection doivent soumettre suivant les articles 19 de la convention n° 81, et 25 de la convention n° 129, au moins une fois par année à l'autorité centrale d'inspection. La généralisation d'un cadre déterminé de présentation des rapports périodiques permet de faciliter la synthèse et l'interprétation des renseignements au niveau national ainsi que l'établissement par l'autorité centrale, conformément aux articles 20 et 21 de la convention n° 81, et 26 et 27 de la convention n° 129 du rapport d'ensemble annuel d'inspection ⁵⁰.

Rapports annuels de l'autorité centrale d'inspection

Ces rapports, s'ils sont bien faits, sont essentiels pour apprécier les résultats pratiques des activités de l'inspection du travail et constituent des données significatives sur l'application de la législation du travail et ses lacunes éventuelles d'où il peut être tiré des leçons utiles pour l'avenir ⁵¹.

La publication des rapports annuels établis par l'autorité centrale a également pour but de renseigner les employeurs et les travailleurs ainsi que leurs organisations et susciter leurs réactions ⁵².

La communication régulière au BIT des rapports annuels établis par l'autorité centrale d'inspection permettent aux organes de contrôle de l'Organisation internationale du

⁴⁷ Paragr. 259 de l'étude d'ensemble de 1985.

⁴⁸ *Ibid.*, paragr. 263.

⁴⁹ *Ibid.*, paragr. 267.

⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 271.

⁵¹ *Ibid.*, paragr. 273.

⁵² *Ibid.*, paragr. 273.

Travail d'apprécier la manière dont les systèmes d'inspection fonctionnent dans la pratique et, d'autre part, de juger, le degré d'application des conventions internationales du travail ratifiées par les différents pays ⁵³.

Quels que soient les moyens utilisés pour la publication du rapport annuel de l'autorité centrale d'inspection, il est souhaitable que les informations qu'il devrait contenir figurent dans un document unique et ne soient pas disséminées dans plusieurs publications ⁵⁴. Dans les pays où il existe plusieurs services autonomes d'inspection du travail selon les branches d'activité ou selon l'objet du contrôle, les rapports qui doivent être établis pour chaque système d'inspection peuvent être publiés séparément ⁵⁵.

Les sujets sur lesquels les deux conventions examinées exigent que des informations soient incluses dans les rapports annuels d'inspection constituent un minimum destiné à assurer une certaine uniformisation des renseignements demandés et peuvent être complétées par d'autres informations notamment ainsi que des suggestions et recommandations sur les objectifs sociaux à atteindre ainsi que sur les améliorations souhaitables dans les domaines considérés ⁵⁶.

Champ d'application des instruments

Instruments de 1947

Chaque Etat pour lequel ces instruments sont en vigueur doit avoir un système d'inspection du travail pour les établissements couverts.

Les Etats ont toute latitude pour soustraire à la protection prévue par la convention n° 81 sur l'inspection du travail dans l'industrie tant les travailleurs du commerce que ceux employés dans les mines et les transports, étant entendu que s'ils ne font pas expressément usage de cette faculté l'instrument devra être appliqué à ces établissements de la même manière que pour les autres établissements industriels.

Instruments de 1969

Le champ d'application des instruments sur l'inspection du travail dans l'agriculture s'étend à l'ensemble des établissements agricoles quelle que soit leur forme juridique (du secteur public et du secteur privé; coopératives où sont occupés des travailleurs salariés ou des apprentis).

Sont couverts les salariés occupés dans l'entreprise de manière permanente comme ceux dont la relation d'emploi est de courte durée (travailleurs occasionnels ou saisonniers) qu'ils soient rémunérés au temps ou à la tâche. Les apprentis sont également couverts même s'ils ne sont pas considérés comme salariés par la législation nationale.

⁵³ *Ibid.*, paragr. 273.

⁵⁴ *Ibid.*, paragr. 278.

⁵⁵ *Ibid.*, paragr. 278.

⁵⁶ *Ibid.*, paragr. 279.

III. Application des normes et des principes dans la pratique

Le nombre de ratification s'élève à 39 pour la convention n° 129 et à 125 pour la convention n° 81, plaçant cette dernière parmi les six conventions internationales du travail les plus ratifiées, les 5 autres étant des conventions relatives aux droits fondamentaux des travailleurs. Classés prioritaires les deux instruments font l'objet de rapports sur les mesures prises pour leur application tous les deux ans⁵⁷.

L'analyse des rapports des gouvernements et les informations provenant d'autres sources montrent que l'amélioration des conditions de travail dépend de l'importance accordée par les décideurs politiques des Etats Membres au rôle de l'inspection du travail. Une réelle prise de conscience de la nécessité de protéger les travailleurs dans l'exercice de leur profession et des mesures budgétaires et institutionnelles appropriées conditionne en grande partie l'efficacité du système d'inspection du travail sous réserve que les partenaires sociaux soient en mesure de s'impliquer activement à différents niveaux.

Au cours de sa session de l'année 2000, la commission a adressé des commentaires sur l'application de la convention n° 81 à 59 pays et sur l'application de la convention n° 129 à 19 pays.

Les efforts déployés par un grand nombre d'Etats Membres pour développer l'organisation des services d'inspection en suivant les grandes lignes des principes posés par les instruments sur l'inspection du travail témoignent d'un intérêt croissant pour l'institutionnalisation de véritables systèmes. Il reste toutefois que la traduction dans la pratique des textes juridiques continue de poser le même type de difficultés que celles que la commission d'experts avait constatées dans son étude d'ensemble de 1985.

Les progrès considérables enregistrés dans l'application des principes relatifs au fonctionnement de l'inspection du travail sont toutefois moins perceptibles dans le secteur agricole où celle-ci reste souvent embryonnaire, en particulier dans les pays en prise avec les difficultés d'ordre économique et politique ou dans lesquelles l'action syndicale est entravée ou inexistante. Dans ces mêmes pays, le rôle principale des services d'inspection qui devrait être principalement la surveillance de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail des travailleurs dans l'exercice de leur profession laisse souvent place à un rôle d'arbitre dans les conflits individuels et collectifs de travail.

La question du recrutement, de la formation et de l'avancement des personnels de l'inspection présente un aspect particulièrement important pour l'appréciation des perspectives de progrès dans le fonctionnement des systèmes d'inspection. La commission d'experts insiste souvent sur ce point et invite les gouvernements dont les dispositions légales pertinentes ne sont pas en conformité avec les instruments à prendre les mesures garantissant que l'inspection du travail sera exercée par des personnes convenablement qualifiées et motivées.

Le personnel d'inspection est, en général, composé de fonctionnaires publics. Toutefois, dans un certain nombre de pays, notamment dans les pays de l'Europe de l'Est, l'inspection du travail est partagée entre les institutions publiques créées à cet effet et les syndicats. Les informations communiquées par les gouvernements au sujet du statut et des conditions de service des inspecteurs du travail ne permettent souvent pas à établir, comme l'exigent les instruments examinés, la stabilité dans leur emploi et leur indépendance à

⁵⁷ Article 22 de la Constitution de l'OIT.

l'égard de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue⁵⁸. La situation des inspecteurs à cet égard est inégale selon les pays. Dans certains systèmes d'inspection d'Amérique latine les inspecteurs sont des agents publics qui exercent parallèlement, pour des raisons alimentaires, d'autres professions. Outre que cette situation n'est pas propre à leur assurer l'autorité et l'impartialité nécessaires dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs⁵⁹, elle constitue un obstacle sérieux à la disponibilité requise par leurs missions au titre de l'inspection du travail. En effet, le partage du temps de travail des inspecteurs du travail entre l'exercice de leur fonction principale et celle découlant de leur profession secondaire limite de manière considérable le caractère inopiné des visites d'établissements, condition essentielle de l'efficacité des contrôles⁶⁰.

La commission d'experts a eu l'occasion de constater des cas où les inspecteurs du travail sont entravés dans l'exercice de leurs fonctions par des dispositions légales contraires aux buts de la convention, comme, par exemple, l'exigence d'une autorisation administrative préalable à toute visite d'établissement. Une telle disposition heurte l'esprit et la lettre de la convention parce que, d'une part, elle pose le principe d'un niveau de subordination de l'inspecteur incompatible avec l'autorité nécessaire dans ses relations avec les employeurs et les travailleurs et, d'autre part, elle peut compromettre gravement l'efficacité du contrôle dont le caractère inopiné est la garantie essentielle. La commission d'experts ne cesse d'appeler l'attention des gouvernements concernés sur ces risques, les invitant à réviser leur législation et leur pratique de manière à garantir aux inspecteurs le droit de libre entrée dans les établissements conformément aux conditions définies par la convention⁶¹.

Les pouvoirs d'injonction et de poursuite qui devraient en vertu des instruments examinés⁶², être accordés aux inspecteurs en vue du respect des dispositions légales, en particulier en cas de menace contre la santé et la sécurité des travailleurs, d'une manière générale, prévus de manière variable, par les différentes législations nationales. Si la commission se félicite de l'abondance des dispositions dont les termes reflètent les grandes lignes des dispositions pertinentes des conventions, elle a néanmoins souvent l'occasion de constater que l'existence d'instruments juridiques ne suffit pas nécessairement à assurer l'exercice effectif des pouvoirs ainsi reconnus et le résultat des buts poursuivis. Il en va de même en ce qui concerne les sanctions applicables.

Le peu d'informations disponibles au sujet des modalités pratiques de l'exercice des pouvoirs d'injonction et de poursuite et sur l'impact des sanctions font surtout ressortir la complexité des procédures pertinentes et la lenteur qui affecte le mécanisme de coopération entre les autorités compétentes. Par ailleurs, les sanctions applicables, dont la commission d'experts s'évertue inlassablement à souligner qu'elles doivent avoir un caractère réellement dissuasif, sont souvent d'un niveau trop bas au regard des coûts nécessités par la mise en conformité des conditions de travail. L'un des obstacles fréquemment relevés par la commission réside dans le fait que les montants des sanctions pécuniaires sont fixés dans les textes de loi et ne peuvent, en conséquence, être révisés que

⁵⁸ Articles 6 de la convention n° 81, et 8, paragraphe 1, de la convention n° 129.

⁵⁹ Articles 3, paragraphe 2, de la convention n° 81, et 6, paragraphe 3, de la convention n° 129.

⁶⁰ Voir, à cet égard, paragr. 158 de l'étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail.

⁶¹ Articles 12, paragraphe 1 *a)* et *b)*, de la convention n° 81, et 16, paragraphe 1 *a)* et *b)*, de la convention n° 129.

⁶² Articles 13 et 17 de la convention n° 81 et 18 et 22 de la convention n° 129.

dans le cadre et à la vitesse des procédures de modification de celles-ci. Dans les économies caractérisées par l'inflation monétaire, le montant des sanctions pécuniaires encourues par les employeurs en devient rapidement dérisoire au point que l'employeur ne les craindra plus que modérément et qu'il sera mieux disposé à les supporter qu'à effectuer les investissements nécessaires à la mise en conformité des installations et des conditions de travail. C'est pourquoi, comme elle l'a déjà fait dans son étude d'ensemble sur l'inspection du travail de 1985⁶³ continue de souligner à l'attention des gouvernements concernés l'intérêt d'adopter un mode réglementaire ou administratif de fixation et de révision des montants des sanctions applicables aux infractions à la législation du travail dont l'application relève du contrôle de l'inspection du travail.

Les disfonctionnements des divers systèmes d'inspection du travail se reflètent toujours dans la capacité ou le défaut de production par l'autorité centrale d'un rapport annuel. Lorsque des rapports annuels sont produits, et que copie en est communiquée au BIT, leur contenu varie considérablement d'un pays à l'autre au regard des exigences des dispositions pertinentes des instruments examinés. Dans de nombreux cas, il n'est pas permis de savoir si ces rapports sont publiés comme prévu par les instruments. Par ailleurs, les délais dans lesquels ils sont élaborés, publiés et communiqués au BIT, le cas échéant, ne sont pas toujours pertinents au regard de l'objectif poursuivi tel qu'exposé dans la partie relative au contenu des instruments.

Les difficultés d'application des dispositions relatives à la forme et au contenu des rapports annuels d'inspection ont des causes principalement institutionnelles et/ou économiques.

En effet, la notion d'autorité centrale d'inspection du travail pose problème lorsque le contrôle de l'application des dispositions légales ne relève pas d'une même autorité pour l'ensemble des domaines considérés. Par exemple, si des mécanismes de communication de l'information et de coopération ne fonctionnent pas de manière appropriée, l'autorité centrale désignée par le gouvernement dans le rapport sur l'application des instruments examinés ne dispose pas des informations utiles sur chacun des sujets énumérés par les articles pertinents et n'est donc pas en mesure de les inclure dans le rapport annuel qui s'en trouve incomplet et la portée du rapport s'en trouve amoindrie.

La question des effectifs d'inspection, de leur répartition et des moyens matériels dont ils disposent pour assumer leurs fonctions, fait également l'objet d'un grand nombre de commentaires.

La commission d'experts observe une volonté croissante des pouvoirs publics d'améliorer le niveau des moyens des systèmes d'inspection du travail. L'abondance des textes législatifs et réglementaires dans les pays riches aussi bien que dans les pays les moins favorisés en atteste. Elle note toutefois que la situation économique d'un grand nombre de pays en développement ajoutée au défaut d'implication active des partenaires sociaux dans la définition de la politique nationale d'administration du travail ont pour conséquence une inspection du travail peu efficace: budget dérisoire au regard des besoins, infrastructure embryonnaire, personnel insuffisant, peu qualifié et peu motivé. En conséquence, les textes juridiques établissant un système d'inspection et régissant son fonctionnement se traduisent dans la pratique que par des mesures minimales et dans les actions nécessitant le minimum de moyens et limitées aux zones géographiques les plus favorisées en matière notamment de facilités de transports et de communication.

⁶³ Paragr. 263 de l'étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail.

Un autre obstacle au fonctionnement efficace de l'inspection du travail est la faiblesse voire l'inexistence du cadre tripartite nécessaire à la mise en œuvre des instruments internationaux examinés. Dans ce cas, les partenaires sociaux ont trop peu souvent l'occasion d'exprimer leurs points de vue respectifs au sujet des décisions arrêtées au niveau de l'exécutif dans les domaines qui les intéressent pourtant au premier chef. N'étant pas invités à participer à la définition des objectifs poursuivis ils subissent les actions mises en œuvre dans le cadre du système d'inspection bien plus qu'ils n'y collaborent.

En 1996, constatant depuis de nombreuses la rareté des informations communiquées dans les rapports de gouvernements et dans les rapports annuels d'inspection au sujet des accidents du travail mais aussi et surtout qu sujet des cas de maladie professionnelle, la commission d'experts a jugé utile et nécessaire d'émettre une observation générale invitant les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour assurer, conformément aux dispositions des conventions examinées ⁶⁴, que les accidents du travail et les cas de maladie professionnelle soient portés à la connaissance des services d'inspection dans les limites prévues par la législation nationale et que les statistiques pertinentes soient régulièrement incluses dans le rapport annuel d'inspection. La commission a notamment suggéré que les autorités compétentes s'inspirent des orientations contenues dans un recueil de directives du BIT publié en 1995 et intitulé «Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles» en vue de la mise au point de systèmes appropriés d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles. La commission a également souligné l'intérêt des orientations contenues dans la publication concernant l'action commune des employeurs et des travailleurs visant à prévenir ces accidents et maladies.

Cette observation a rapidement été suivie d'effet, et de nombreux gouvernements ont fourni dans leurs rapports postérieurs un grand nombre d'informations sur les mesures prises et envisagées ainsi que sur les difficultés rencontrées dans l'application des dispositions pertinentes des instruments. Le dialogue se poursuit et la commission est convaincue de l'engagement des autorités concernées à œuvrer à l'amélioration de l'efficacité des services d'inspection en la matière.

Encouragée par l'écho favorable de la majorité des gouvernements à son initiative susmentionnée et comptant sur l'effet d'entraînement qu'elle pourrait produire dans un autre domaine d'activité particulièrement sensible de l'inspection du travail, la lutte contre l'exploitation abusive du travail des enfants, la commission d'experts a, au cours de sa session de 1999, formulé une observation à tous les Membres qui ont ratifié les deux conventions ou seulement la convention n° 81 pour les appeler à réagir en recourant de nouveau à cet effet aux services d'inspection. La commission a notamment souligné la place privilégiée occupée par les inspecteurs du travail dans l'exécution normale de leurs fonctions pour recueillir de précieux renseignements au sujet des conditions dans lesquelles les enfants travaillent et des dangers auxquels ils sont exposés. Notant que dans un grand nombre de pays le simple fait que les inspecteurs du travail s'intéressent à la main-d'œuvre enfantine peut sensibiliser l'opinion aux effets préjudiciables du travail sur l'épanouissement de l'enfant et que des inspections bien ciblées ont provoqué l'introduction d'un nombre de plaintes sans précédent, la commission a préconisé de mieux former des inspecteurs du travail en matière de politique et de législation nationale sur l'enseignement obligatoire, les salaires, les allocations familiales et le congé parental. Elle a estimé que les inspecteurs seront ainsi en mesure de saisir le rapport entre ces éléments et la promotion d'un milieu de travail satisfaisant, d'identifier les lacunes de la législation et les formes occultes d'exploitation que le vide juridique favorise. Affirmant que la contribution des inspecteurs du travail à la formulation des politiques et à l'élaboration de

⁶⁴ Articles 14 et 21 f) et g) de la convention n° 81, et 19 et 27 f) et g) de la convention n° 81.

dispositions légales et de normes du travail en serait facilitée, la commission a donc prié les gouvernements de prendre les mesures appropriées pour que le contrôle de l'application des dispositions légales relatives au travail des enfants constitue désormais l'une des priorités d'action des services d'inspection du travail et que des informations sur la question soient régulièrement intégrées dans les rapports annuels d'inspection.

L'impact de cette observation générale s'est fait rapidement sentir et, au cours de l'année qui a suivi, de nombreux gouvernements ont eu à cœur de communiquer des informations sur les mesures mises en œuvre en vue de maîtriser progressivement le phénomène du travail infantile et même, dans certains cas sur les résultats déjà enregistrés. Des précisions sur l'avancement ainsi que sur les perspectives de projets réalisés dans le cadre du Programme focal du BIT sur le travail des enfants (IPEC) témoignent de progrès considérables, et sont annonciatrices d'un changement favorable des mentalités en de nombreux points du globe.

Chapitre 13

Relations professionnelles

A. Otero et C. Phouangsavath

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976	100	Convention prioritaire.
Recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976	–	Cette recommandation est liée à une convention prioritaire et est considérée à jour.
Recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 113.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement de recommandations n ^{os} 92, 94, 129 et 130.
Recommandation (n° 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952	–	
Recommandation (n° 129) sur les communications dans l'entreprise, 1967	–	
Recommandation (n° 130) sur l'examen des réclamations, 1967	–	

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée.</i>)
Dans le domaine des relations professionnelles, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.

Les relations professionnelles comprennent, d'une part, les relations bilatérales entre un ou plusieurs employeurs ou une organisation d'employeurs et une ou plusieurs organisations syndicales et, d'autre part, les relations tripartites où, aux acteurs mentionnés s'ajoutent des représentants des autorités publiques. Ces relations couvrent, dans les matières d'intérêt commun, l'ensemble des contacts, échanges d'informations, discussions, consultations, pourparlers, négociations, activités de coopération, conflits (juridiques ou économiques) au niveau des entreprises et institutions publiques ou à un niveau plus général, voire national, moyens d'action et voies de règlement des différends. Le cadre de ces relations peut être plus ou moins formel. Ainsi donc, selon les cas, ces relations et les droits, devoirs et obligations se référant aux partenaires — devoir de reconnaissance, bonne foi, facilités et garanties aux représentants pour accomplir leurs fonctions, etc. — peuvent être réglementés par la législation, des accords collectifs, des codes de conduite établis par les parties, des sentences arbitrales ou judiciaires, ou enfin laissés à la pratique. En tout cas, les conventions et recommandations de l'OIT donnent à l'autonomie des parties une place centrale dans les relations professionnelles.

Les droits collectifs des organisations de travailleurs et d'employeurs et surtout la négociation collective ont un rôle prépondérant dans les relations professionnelles. Ces questions ont été traitées déjà dans les chapitres 1 et 2 de cet ouvrage, la liberté syndicale

et la négociation collective étant des droits fondamentaux au travail. D'autres questions concernant les relations professionnelles ont aussi été traitées: le règlement de différends, au chapitre 2 (négociation collective); les licenciements collectifs pour des raisons économiques, technologiques ou structurelles, au chapitre 8 (sécurité dans l'emploi); et les facilités et garanties aux représentants des travailleurs, au chapitre 1 (liberté syndicale). En outre, il convient de rappeler que sont très nombreuses les conventions et recommandations de l'OIT qui prévoient des consultations par rapport aux conditions de travail de catégories particulières de travailleurs ou à d'autres questions d'ordre plus général.

Dans le présent chapitre sont examinés les instruments de l'OIT qui traitent de la coopération entre les partenaires sociaux (informations, communications, consultations bipartites), les réclamations, la conciliation et l'arbitrage volontaires et la consultation tripartite, y compris celle qui porte sur les questions relatives aux normes internationales du travail. En ce qui concerne les réclamations, il convient de rappeler que la recommandation n° 130 s'applique tant aux conflits individuels qu'aux conflits concernant plusieurs travailleurs notamment dans les cas d'infraction aux dispositions des contrats collectifs en vigueur, ce qui justifie son analyse dans ce chapitre, étant entendu, cependant, que cette recommandation ne s'applique pas aux revendications d'ordre général ni ne concerne les procédures de règlement de conflits collectifs.

La collaboration sur le plan de l'entreprise

La recommandation (n° 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952, rédigée en termes généraux, prévoit en premier lieu des mesures visant à promouvoir la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise pour des questions d'intérêt commun ne rentrant pas dans le cadre des procédures de négociation collective ou ne faisant pas normalement l'objet d'autres procédures de détermination des conditions d'emploi. Il est ensuite indiqué que, conformément à la coutume ou à la pratique nationales, cette consultation et cette collaboration devraient être favorisées ou mises en œuvre par l'une des deux méthodes suivantes, ou par leur combinaison: soit par l'encouragement d'accords volontaires entre les parties, soit par une législation instituant des organismes de consultation et de collaboration et déterminant leur portée, leur compétence, leur structure et les modalités de leur fonctionnement, compte tenu des conditions propres aux diverses entreprises.

Les communications dans l'entreprise

La recommandation (n° 129) sur les communications dans l'entreprise, 1967, concerne les communications entre la direction des travailleurs dans l'entreprise. Elle signale l'importance que présente l'établissement, dans les entreprises d'un climat de compréhension et de confiance réciproques, favorable à la fois à l'efficacité de l'entreprise et aux aspirations des travailleurs. Elle préconise diverses mesures en vue de promouvoir ce climat, notamment l'adoption, par les chefs d'entreprise, d'une politique efficace de communication avec les travailleurs et leurs représentants. Une telle politique devrait garantir que des informations soient diffusées et que des consultations aient lieu avant que des décisions d'intérêt majeur soient prises par la direction, dans la mesure où la transmission de ces informations n'est préjudiciable à aucune des parties.

Après avoir précisé que les méthodes de communication ne devraient en aucune manière porter atteinte à la liberté syndicale, la recommandation énumère et précise les divers éléments pour une telle politique de communication.

Les moyens de communication comportent notamment des réunions, journaux d'entreprise, circulaires, tableaux d'affichage, etc., ainsi que des moyens destinés à permettre au personnel de présenter ses suggestions et exprimer ses idées. La direction devrait, notamment, transmettre des informations sur les conditions générales d'emploi, règlements de sécurité, procédures pour les réclamations, les décisions qui affectent la situation du personnel, etc.

Les consultations tripartites

Depuis l'origine, le rôle essentiel de l'OIT a été de rechercher la coopération des employeurs, des travailleurs et des gouvernements pour la poursuite de la justice sociale par l'adoption d'une réglementation internationale des questions de travail en vue de participer à l'établissement d'«une paix universelle et durable». Demeurée inchangée depuis plus de 80 ans, cette structure tripartite à travers l'ensemble de ses activités fait la spécificité de l'OIT au sein des organisations du système des Nations Unies. Cependant, le bon fonctionnement d'une coopération tripartite sur le plan international doit être conforté par un dialogue tripartite analogue au niveau national. C'est ainsi que certaines dispositions de la Constitution de l'OIT (art. 19, 23 et 35) déterminent le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs en matière de normes internationales du travail. S'il est utile de relever que la très grande majorité des conventions internationales du travail prévoient, sous une forme ou une autre, la consultation ou la participation des employeurs et des travailleurs dans leur application, il faut surtout rappeler que la Conférence internationale du Travail (CIT) a adopté trois normes spécifiques pour promouvoir la coopération tripartite à l'échelon national: la recommandation (n°113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960; la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976; et la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976.

La convention n° 144 et les recommandations n°s 113 et 152 ont fait l'objet de discussions relativement récentes à l'occasion des travaux de la Commission sur la consultation tripartite à la 83^e session de la CIT (1996)¹. Suite à l'adoption par la Conférence des conclusions proposées par sa Commission sur la consultation tripartite selon lesquelles l'OIT «devrait utiliser tous les moyens appropriés» pour, notamment, «encourager la ratification et/ou l'application effective de la convention n° 144, la recommandation n° 152 et la recommandation n° 113», le Conseil d'administration a choisi la convention n° 144 et la recommandation n° 152 pour faire l'objet d'une demande de rapports au titre de l'article 19 de la Constitution. C'est ainsi qu'une deuxième étude d'ensemble de la commission d'experts sur les instruments de 1976 a été présentée à la 88^e session de la CIT (2000)².

Consultations tripartites au niveau national sur la politique économique et sociale

La recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, a essentiellement trait aux mesures de consultation et de collaboration à prendre entre les

¹ BIT: La consultation tripartite au niveau national sur la politique économique et sociale, CIT, 83^e session, 1996, rapport VI.

² La première étude d'ensemble fut présentée en juin 1982 à la 68^e session de la CIT (BIT, étude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 144 et la recommandation n° 152, CIT, 68^e session, 1982, rapport III (partie 4B)).

autorités publiques et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ou aux consultations entre ces organisations, aux échelons industriel et national en vue de promouvoir une compréhension mutuelle et de bonnes relations entre les trois partenaires sociaux et ainsi favoriser le développement de l'économie nationale, ou du moins certaines de ses branches, améliorer les conditions de travail et élever les niveaux de vie. La recommandation suggère diverses méthodes de consultation qui doivent tenir compte de la coutume ou de la pratique nationale (initiative des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, mesures d'encouragement des autorités publiques, législation, ou encore une combinaison de ces méthodes).

La recommandation précise par ailleurs que la consultation doit être menée sans atteinte à la liberté syndicale ou à la négociation collective, et sans que soit exercée une quelconque discrimination fondée sur des critères tels que la race, le sexe, la religion ou l'opinion politique, à l'encontre des organisations.

Parallèlement à l'adoption de la recommandation n° 113 à sa 44^e session (1960), la CIT a également adopté deux observations qui mettaient l'accent, d'une part, sur le fait que le fonctionnement efficace de la coopération tripartite suppose en particulier que toutes les parties aient la ferme volonté d'examiner leurs problèmes en commun dans un esprit de bonne foi, de confiance et de respect commun, d'autre part, sur le fait que les modalités de la coopération tripartite peuvent être très variées et que celles-ci devraient être adaptées aux circonstances nationales.

Consultations tripartites sur les normes internationales du travail

La convention n° 144 et la recommandation n° 152 sont de portée plus spécifique que la recommandation n° 113 puisqu'elles traitent de consultations tripartites relatives aux activités de l'OIT, et plus particulièrement la ratification et l'application des normes internationales du travail. Il faut apprécier ces instruments en ayant à l'esprit qu'ils traitent de la participation des représentants des employeurs et des travailleurs pratiquement à toutes les étapes de l'action normative de l'Organisation — de la détermination de l'ordre du jour de la Conférence au contrôle de l'application des normes. C'est au cours des discussions menées au sein de la commission de l'application de la 57^e session de la CIT (1972) sur une étude approfondie de la commission d'experts sur le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans l'application des normes, que l'on a envisagé l'idée d'un instrument qui traiterai expressément de la création d'organismes tripartites nationaux à cet effet. Cette proposition devait recevoir un très large appui au sein du Conseil d'administration qui décidait, lors de sa 191^e session (novembre 1973) d'inscrire à l'ordre du jour de la 60^e session de la CIT une question intitulée «création d'un mécanisme tripartite à l'échelon national en vue d'améliorer la mise en œuvre des normes de l'OIT». La Conférence adopta la convention n° 144 et la recommandation n° 152 à sa 61^e session (1976).

Contenu des instruments sur la consultation tripartite (normes internationales du travail)

Entrée en vigueur le 16 mai 1978, la convention n° 144 a reçu 100 ratifications au 10 mars 2001. En 1979 et en 1987, la convention et la recommandation n° 152 ont été classées par le Conseil d'administration dans la catégorie des instruments dont la ratification et l'application doivent être promues en priorité.

L'Etat qui ratifie la *convention n° 144* s'engage à mettre en œuvre des procédures qui assurent des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur les questions suivantes: les réponses du gouvernement aux questionnaires sur les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence internationale

du Travail et ses commentaires sur les projets de textes que celle-ci doit discuter; les propositions à présenter à l'autorité compétente lors de la soumission des instruments conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT; le réexamen de conventions non ratifiées et de recommandations; les rapports sur l'application des conventions ratifiées; et les propositions de dénonciation de conventions.

La nature et la forme des procédures de consultation seront déterminées conformément à la pratique nationale, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs. Aux fins de ces procédures, ces organisations choisiront librement leurs représentants et seront représentées sur un pied d'égalité au sein de tout organisme compétent au sein duquel auront lieu les consultations.

Les consultations auront lieu à des intervalles appropriés fixés d'un commun accord, mais au moins une fois par an. L'autorité compétente assumera la responsabilité du support administratif des procédures de consultation et prendra avec les organisations représentatives des arrangements appropriés pour le financement de toute formation nécessaire aux personnes qui y participent. Enfin, après consultation, l'autorité compétente pourra décider de produire un rapport annuel sur le fonctionnement de ces procédures.

La *recommandation n° 152* reprend l'ensemble des dispositions de la convention, et ajoute que les consultations devraient également porter sur la préparation et la mise en œuvre de mesures législatives ou autres tendant à donner effet aux conventions et recommandations; et les rapports à présenter au titre de l'article 19 de la Constitution sur l'effet donné aux conventions non ratifiées et aux recommandations. En outre, après consultation des organisations représentatives, les procédures de consultation pourraient être étendues à d'autres questions telles que la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des activités de coopération technique auxquelles participe l'OIT; les mesures à prendre à l'égard de résolutions ou conclusions de la Conférence ou d'autres réunions convoquées par l'OIT; et les mesures tendant à mieux faire connaître les activités de l'OIT.

Par ailleurs, la recommandation propose, contrairement à la convention, des exemples de procédures de consultation: au moyen d'une commission spécialement instituée pour les questions de l'OIT; d'un organisme de compétence générale dans le domaine économique ou social ou dans le domaine du travail; de plusieurs organismes de compétence spéciale; ou encore par voie de communications écrites lorsque celles-ci sont acceptées comme appropriées et suffisantes par les participants.

Principes de la commission d'experts sur la consultation tripartite (normes internationales du travail)

Procédures de consultation

L'obligation fondamentale de la convention est celle de mettre en œuvre des procédures qui assurent des *consultations efficaces* entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur des questions spécifiquement énoncées. Ces consultations n'ont pas pour but la recherche d'un accord mais plutôt d'éclairer la prise de décisions par le gouvernement ou l'autorité compétente. La procédure de consultation peut toutefois se fixer pour objectif de parvenir à un consensus entre les partenaires. Selon les pratiques nationales, la consultation pourra consister à soumettre aux représentants des employeurs et des travailleurs la proposition de décision que le gouvernement envisage de prendre ou à leur demander de contribuer à la formulation de cette proposition; elle pourra également procéder à des échanges de communications ou à des discussions dans le cadre d'organismes tripartites. Ce qui importe, c'est que les personnes consultées soient en mesure de faire valoir leur opinion avant que la décision définitive ne soit arrêtée. L'efficacité des consultations supposera donc, dans la pratique, que les représentants des employeurs et des travailleurs disposent suffisamment à l'avance

de tous les éléments nécessaires à la formation de leur propre opinion. Il convient à cet égard de souligner que la seule communication des informations et rapports transmis au BIT en application de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT ne suffit pas à satisfaire à l'obligation de consultation efficace car, à ce stade, la position du gouvernement a déjà un caractère définitif. L'obligation de consultation doit donc être distinguée de la simple information, de la négociation mais également de la codécision car la consultation a pour seule fin d'éclairer l'autorité compétente dans sa prise de décision à propos des normes et activités de l'OIT. Les résultats de la consultation ne doivent cependant pas être considérés comme ayant un caractère contraignant car la décision est prise en dernier ressort par le gouvernement ou le législateur selon le cas.

Une autre exigence de la convention est le libre choix des *représentants des employeurs et des travailleurs* prenant part aux consultations par leurs organisations représentatives, définies comme «les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale». Les instruments n'indiquent pas la manière dont la désignation doit intervenir dans la pratique et laissent toute latitude aux lois et pratiques nationales. Dans un mémorandum en réponse à une demande d'interprétation du gouvernement de la Suède, le BIT a précisé que la formule «organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs» de l'article 1 de la convention «ne signifie pas seulement l'organisation la plus importante des employeurs et l'organisation la plus importante des travailleurs. Si, dans un pays déterminé, il existe deux ou plusieurs organisations d'employeurs ou de travailleurs qui représentent des courants d'opinion significatifs, même si l'une d'entre elles est plus importante que les autres, elles peuvent toutes être considérées comme «les organisations les plus représentatives» aux fins de la convention. Le gouvernement doit donc s'efforcer d'obtenir l'accord de toutes les organisations intéressées lorsqu'il instaure les procédures consultatives prévues par la convention. Mais si cela n'est pas possible, c'est en dernier ressort au gouvernement qu'il appartient de décider, en toute bonne foi et à la lumière des circonstances nationales, quelles sont les organisations qui doivent être considérées comme les plus représentatives³.»

La référence au droit à la liberté syndicale assure que les consultations requises se déroulent dans des conditions où est garanti le respect des principes consacrés par les instruments de l'OIT sur la liberté syndicale et de négociation collective, comme les conventions n^{os} 87 et 98.

Enfin, la convention exige que les employeurs et les travailleurs soient «représentés sur un pied d'égalité au sein de tout organisme au moyen duquel les consultations auraient lieu». Cela ne doit toutefois pas être interprété comme une exigence de stricte égalité numérique des représentants, quelquefois difficile à réaliser, mais plutôt comme l'obligation d'attribuer un poids égal aux opinions exprimées.

Les deux instruments laissent également une grande latitude quant au choix des procédures de consultation. La convention n^o 144 renvoie aux arrangements en vigueur dans chaque pays (art. 2, paragr. 2). La recommandation n^o 152 suggère quatre formules de consultation (paragr. 2 3)). Il est bien entendu que cette liste n'est pas exhaustive. A cet égard, les deux études d'ensemble de la commission d'experts ont tenté de dresser une liste des cadres dans lesquels les consultations requises sont menées. Ceux-ci apparaissent très divers: un organisme spécialement compétent pour les questions relatives aux activités de l'OIT; un organisme doté d'une compétence générale en matière économique et sociale ou de travail; une réunion ou un organisme institué ad hoc; des consultations par voie de communications écrites.

³ BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXI, 1978, série A, n^o 3, pp. 201-205, paragr. 16.

Fonctionnement des procédures de consultation

La convention et la recommandation contiennent un ensemble de prescriptions relatives aux modalités pratiques de fonctionnement des procédures:

- la responsabilité du support administratif des procédures qui devra être assumée par l'autorité compétente. Ce support comprend, entre autres, la mise à disposition de locaux de réunion ou encore l'assistance d'un secrétariat;
- lorsqu'elle est nécessaire, la formation des participants doit faire l'objet d'un arrangement entre les parties intéressées et non être nécessairement à la charge du seul gouvernement;
- sans systématiquement porter sur tous les points visés, les consultations doivent avoir lieu au moins une fois par an. Dans la pratique, la fréquence des consultations est commandée par l'objet de celles-ci, à l'exemple de la soumission des nouveaux instruments aux autorités compétentes qui impose une consultation annuelle;
- les organisations prenant part aux consultations devront être interrogées sur l'opportunité de produire un rapport annuel sur le fonctionnement des procédures qui contiendrait, par exemple, mais pas nécessairement, des informations sur le nombre des participants et des réunions, les questions abordées, les propositions et recommandations faites. Ce rapport dont la forme est laissée à discrétion a pour fin de permettre la diffusion, tant sur le plan national qu'international, des informations sur les procédures adoptées et leur mise en œuvre.

Application des normes et des principes dans la pratique

La commission d'experts fait régulièrement des commentaires sur l'application de la convention n° 144 qui sont en majorité des demandes d'éclaircissements sur la mise en œuvre de certaines dispositions. La principale difficulté rencontrée par la commission d'experts pour apprécier la mise en œuvre de la convention a pour principal motif le manque d'informations pertinentes fournies par les Etats parties dans les rapports qu'ils présentent conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

Les difficultés les plus souvent rencontrées dans la mise en œuvre de la convention sont: *a)* le choix de la procédure la plus appropriée de consultation lorsqu'un changement est demandé par les organisations; *b)* pour certains pays, les difficultés administratives, financières, voire politiques, qui empêchent de fournir le support administratif nécessaire aux consultations qui ne peuvent en conséquence être menées au moins une fois par an comme l'exige la convention, et comme corollaire, *c)* l'hésitation en ce qui concerne la charge qui incombe aux partenaires dans le financement de toute formation nécessaire aux participants; *d)* l'absence dans les rapports d'informations complètes et détaillées relatives aux consultations menées pendant les périodes couvertes; enfin *e)* l'absence de consultation des organisations représentatives sur la production d'un rapport annuel sur le fonctionnement des procédures.

Dans sa dernière étude d'ensemble sur les consultations tripartites⁴, la commission d'experts a constaté que les obstacles qui empêchent la bonne application de la convention ou de la mise en œuvre de la recommandation relèvent le plus souvent de difficultés

⁴ L'étude d'ensemble fut présentée en juin 2000 à la 88^e session de la CIT (BIT, étude d'ensemble sur les consultations tripartites (normes internationales du travail), CIT, 88^e session, 2000, rapport III (partie 1B)).

pratiques dont les gouvernements indiquent qu'ils s'emploient à les surmonter. Ces difficultés n'affectent cependant pas le principe des consultations tripartites qui n'est plus contesté. Dans ce sens, la commission d'experts s'est félicitée de constater que des procédures de consultations tripartites se sont largement diffusées sous une forme ou une autre dans la grande majorité des Etats Membres, y compris ceux qui n'ont pas encore ratifié la convention. Une application universelle des instruments est ainsi envisagée à brève échéance.

Conciliation et arbitrage volontaires

Adoptée en 1951, en même temps que la recommandation n° 91 sur les conventions collectives, la recommandation n° 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires traite en premier lieu de la conciliation volontaire. A cet égard, elle préconise d'abord l'établissement d'organismes de conciliation volontaire en vue de contribuer au règlement des conflits de travail entre employeurs et travailleurs. Les organismes établis sur une base mixte devraient comprendre une représentation égale des employeurs et des travailleurs. En ce qui concerne la procédure, elle devrait être gratuite et expéditive, les délais devant être fixés d'avance et réduits au minimum. La procédure devrait pouvoir être engagée, soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation. La recommandation ajoute que, si le conflit a été soumis à une procédure de conciliation avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci devraient être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out pendant que la conciliation est en cours. Enfin, les accords auxquels aboutissent les parties devraient être rédigés par écrit et assimilés à des conventions normalement conclues.

Pour ce qui est de l'arbitrage, la recommandation préconise que, si un conflit a été soumis pour règlement final à l'arbitrage avec le consentement de toutes les parties intéressées, celles-ci soient, tant que la procédure d'arbitrage est en cours, encouragées à s'abstenir de grève et de lock-out et à accepter la décision arbitrale.

Une disposition finale de la recommandation précise qu'aucune disposition de celle-ci ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève.

Examen des réclamations dans l'entreprise

La recommandation (n° 130) sur l'examen des réclamations, 1967, établit le principe d'une procédure appropriée sans préjudice pour l'intéressé (par exemple perte de rémunération), contre des mesures qui se rapportent aux relations entre employeur et travailleur ou qui affectent les conditions d'emploi ou qui sont contraires aux dispositions d'une convention collective ou d'autres dispositions, y compris celles de la législation. La recommandation ne s'applique pas aux cas dans lesquels une plainte est une revendication d'ordre général devant être traitée par voie de négociation collective ou dans le cadre d'une procédure de règlement de conflits. Les organisations de travailleurs devraient être associées aux organisations d'employeurs pour l'établissement des procédures de réclamation. Les procédures devraient être efficaces, simples, rapides, présenter toutes les garanties d'objectivité et ne pas restreindre le droit du travailleur de s'adresser à l'autorité compétente ou à l'autorité judiciaire. Préalablement, le droit de voir examiner le cas à un ou plusieurs échelons supérieurs devrait être assuré. Le travailleur intéressé devrait avoir le droit de se faire assister ou représenter par un représentant d'une organisation de travailleurs, d'être tenu informé du déroulement de la procédure et de la suite réservée à sa réclamation.

Si les efforts en vue de régler une réclamation échouent, il devrait être possible de recourir aux procédures prévues dans les conventions collectives, à l'arbitrage volontaire, à

la conciliation ou à l'arbitrage des autorités, à l'autorité judiciaire ou à toute autre procédure appropriée.

Chapitre 14

Gens de mer

D.A. Pentsov

Introduction

Examiner à part certaines catégories de travailleurs se justifie lorsque les conditions de travail sont particulières ou que les travailleurs ont besoin d'une protection spécifique¹. C'est le cas des marins, pour lesquels le navire est à la fois le lieu de travail et le domicile. Parfois, cette situation est assimilée à la notion sociologique de l'«institution totale», à savoir un lieu de résidence et de travail dans lequel un grand nombre de personnes, coupées du monde extérieur pour une période assez longue, se trouvent dans une situation analogue et vivent ensemble suivant des règles précises². Travailler en mer à bord d'un navire, sans pouvoir débarquer pendant de longues périodes, rend nécessaire la fixation de normes, entre autres sur le logement des équipages, l'alimentation et la restauration. Par ailleurs, l'exploitation permanente des navires, non seulement en mer, mais aussi à quai, et le travail posté (quarts) ont débouché sur une réglementation particulière des horaires de travail et de repos. Enfin, parce qu'il peut être mis un terme à la relation d'emploi d'un marin ailleurs qu'à son lieu de résidence, il convient d'examiner la question de son transfert à son lieu de résidence, en particulier lorsqu'il s'agit d'un marin étranger.

Les risques naturels, techniques et sociaux inhérents à l'emploi maritime ont rendu nécessaire une protection spécifique des marins. Les *risques naturels* sont liés aux périls de la mer. Les navires doivent être bien entretenus et exploités pour diminuer ces risques, en particulier celui de faire naufrage. En outre, les gens de mer sont constamment exposés en mer à des températures élevées ou faibles, à l'humidité et à des vents forts, conditions qui peuvent nuire à leur santé s'ils ne bénéficient pas d'une protection appropriée. Il a donc fallu établir des normes sur le logement de l'équipage et sur les équipements de protection personnelle des gens de mer. Ces risques naturels sont considérablement accrus par le «facteur humain», lequel est à l'origine de la plupart des accidents maritimes³. Il ressort d'études récentes que les conditions de vie à bord, en tant qu'elles rejaillissent sur l'organisation du travail, les effectifs et la durée du travail et l'état sanitaire de l'équipage, ne sont pas non plus sans lien avec la survenance d'erreurs humaines⁴. Par conséquent, la nécessité de prévenir la fatigue et la surcharge de travail passe par l'établissement de normes sur l'équipage, la santé et le temps de travail et de repos des gens de mer.

Les navires modernes étant complexes, les gens de mer sont exposés à de nombreux *risques techniques* liés à l'exploitation du navire — accidents causés par les équipements mécaniques et électriques, mais aussi exposition des gens de mer à des matériaux toxiques

¹ Voir N. Valticos et G. von Potobsky: *International Labour Law* (deuxième édition 1995), p. 228, paragr. 537.

² Voir P.K. Chapman: *Trouble on Board. The Plight of International Seafarers* (ILR Press, Ithaca, New York, 1992), p. 115; Jonathan S. Kitchen: *The Employment of Merchant Seamen* (Croom Helm, Londres, 1980), p. 5 (qui cite Erving Goffman, *On the Characteristics of Total Institutions*, dans *Asylums — Essays on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates* (New York, Doubleday Anchor, 1961), introduction).

³ Il ressort de diverses études que 80 pour cent des accidents maritimes sont dus à une erreur humaine. Voir P.K. Chapman, *op. cit.*, p. 62.

⁴ C. Battut: *Avis sur les conditions de travail et d'emploi des marins de la marine marchande*, dans BIT: *Conséquences des changements structurels survenus dans le secteur maritime sur les conditions de vie et de travail des gens de mer*. Rapport soumis à des fins de discussion à la 29^e session de la Commission paritaire maritime, BIT, Genève, 2001 (doc. JMC/29/2001/3), p. 108.

et cancérigènes, lesquels entraînent, selon de récentes études, un nombre considérable de décès et de maladies graves et chroniques ⁵.

Dernier point, mais non le moindre, les gens de mer font également l'objet de nombreux *risques sociaux*. De tout temps, ils ont été la cible facile de personnes sans scrupules dont la liste des méfaits, à bord ou à terre, est longue: abandon de marins, refus de les rapatrier ou de leur garantir un traitement médical, tromperie sur les salaires, intimidations, mauvaise nourriture, contrats de travail déloyaux ou non respectés, pratiques illégales d'agences de l'emploi ⁶. Le nombre excessif de marins et, par conséquent, le manque de possibilités d'emploi sont propices à la poursuite de ces sévices ⁷.

Les conditions particulières du travail maritime et la nécessité de protéger les gens de mer contre les risques propres à leur emploi permettent de comprendre pourquoi, dans le cadre des activités normatives de l'OIT, la réglementation de leurs conditions de travail occupe une place à part. Dès 1919, la Commission de la législation internationale du travail, constituée par la Conférence de la paix de Paris, a adopté une résolution visant à ce que la Conférence internationale du Travail consacre une réunion aux conditions de travail des gens de mer et fixe des normes minima dans ce domaine ⁸. La Conférence internationale du Travail a tenu 11 sessions maritimes ⁹, et 39 conventions et 29 recommandations ont été adoptées à ce jour sur de nombreux aspects de l'emploi maritime liés aux conditions de travail et à la protection sociale ¹⁰.

Les conventions et recommandations de l'OIT sur le travail maritime peuvent être divisées en cinq groupes. Le *premier* groupe (dispositions générales) réunit les conventions et recommandations qui établissent des normes générales applicables à tous les aspects de l'emploi maritime. Il comprend les conventions n^{os} 108, 145 et 147, ainsi que le Protocole de 1996 de la convention n^o 147, et les recommandations n^{os} 9, 107, 108, 154 et 155. Le *deuxième* groupe (accès à l'emploi) est constitué des conventions et recommandations qui établissent i) les conditions d'accès à l'emploi maritime — âge minimum (convention n^o 58), aptitudes physiques (conventions n^{os} 16 et 73) et qualifications (conventions n^{os} 53, 69 et 74) —; ii) les conditions de la formation nécessaire à un emploi maritime (recommandation n^o 137); et iii) le recrutement des gens de mer (convention n^o 179 et

⁵ A titre d'exemple, l'Institut norvégien de recherche sur le cancer a constaté que les décès dus au mésothélium sont six fois plus nombreux parmi les ingénieurs et techniciens travaillant à bord de navires norvégiens que dans l'ensemble de la population, conséquence probable d'une exposition antérieure à l'amiante. Voir BIT: *Conséquences des changements structurels survenus dans le secteur maritime sur les conditions de vie et de travail des gens de mer*, *op. cit.*, p. 93.

⁶ Voir A.D. Couper, C.J. Walsh, B.A. Standberry et G.L. Boerne: *Voyages of Abuse* (Pluto Press, 1999), pp. 41 à 59; P.K. Chapman, *op. cit.*, pp. 37 à 73.

⁷ Dans l'étude de 2000 de BIMCO/ISF sur l'offre de marins à l'échelle mondiale, on estime qu'il existe dans le monde 404 000 officiers et 823 000 marins, alors que la demande de gens de mer à l'échelle mondiale est évaluée à 420 000 officiers et à 599 000 marins. Voir BIT: *Conséquences des changements structurels survenus dans le secteur maritime sur les conditions de vie et de travail des gens de mer*, *op. cit.*, p. 36 (qui cite BIMCO/ISF: 2000 Manpower Update, University of Warwick, 2000).

⁸ Rapport de la Commission de la législation internationale du travail, Conférence de la paix, Paris, 1919. Rome, Tipografia «Italia», 1921, p. 42.

⁹ En 1920, 1926, 1929, 1936 (deux sessions), 1946, 1958, 1970, 1976, 1987 et 1996.

¹⁰ Les conventions et recommandations maritimes de l'OIT représentent environ un quint des conventions (183) et un sixième des recommandations (191) adoptées par l'OIT à ce jour.

recommandation n° 186). Le *troisième* groupe (conditions de travail) rassemble les conventions et recommandations sur la détermination des conditions de travail (convention n° 22), la durée du travail, le temps de repos et les vacances (conventions n°s 180 et 146) et recommandations n°s 187 et 153), et le rapatriement (convention n° 166 et recommandation n° 174)¹¹. Le *quatrième* groupe (sécurité, santé et bien-être) est constitué des conventions et recommandations qui portent sur la sécurité (conventions n°s 68 et 134 et recommandations n°s 78 et 142), la santé (convention n° 164), le bien-être (convention n° 163 et recommandation n° 173) et le logement des équipages (conventions n°s 92 et 133 et recommandations n°s 140 et 141). Ce groupe comprend également la convention n° 178 et la recommandation n° 185 qui concernent l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer. Enfin, le *cinquième* groupe (sécurité sociale) réunit les conventions relatives aux aspects de la sécurité sociale qui intéressent les gens de mer (conventions n°s 8, 55, 71 et 165, et recommandations n°s 10, 75 et 76). Finalement, il devrait également être noté, comme il est mentionné dans l'introduction de ce volume sur la politique de l'OIT en matière de normes, que la 29^e session de la Commission paritaire maritime (Genève, janvier 2001) a proposé au Conseil d'administration l'élaboration d'une convention-cadre pour rassembler dans un seul texte le plus grand nombre possible de normes du travail de l'OIT en matière maritime.

Ces conventions et recommandations sont examinées plus en détail dans le présent chapitre. Il convient d'abord de s'intéresser brièvement à la définition des termes «marin» et «navire» dans ces instruments. Il est important de souligner que les conventions et recommandations ne les définissent pas de manière uniforme. En ce qui concerne le terme «marin», il comprend, suivant les conventions, toute personne employée ou engagée à bord, à quelque titre que ce soit, et figurant au rôle d'équipage, à l'exception des capitaines, des pilotes, des élèves des navires-écoles, des apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage; il exclut les équipages de la flotte de guerre et les autres personnes au service permanent de l'Etat¹². Il peut couvrir aussi toute personne employée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire de guerre, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur et qui est normalement affecté à la navigation maritime¹³, ou les personnes employées, à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer auquel la convention s'applique¹⁴, ou toute personne remplissant les conditions pour être employée ou engagée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire d'Etat affecté à des fins militaires ou à des activités non commerciales¹⁵. Enfin, certaines conventions ne définissent pas les termes «marin» ou «gens de mer» et se bornent à indiquer que ces termes désignent des personnes définies comme telles par la législation ou la pratique nationales, ou par des conventions collectives, et qui sont habituellement employées comme membres de l'équipage à bord d'un navire de mer autre que: *a*) un navire de guerre, *b*) un navire affecté à la pêche ou à des opérations qui s'y rattachent directement, à la chasse à la baleine ou à des opérations

¹¹ Le rapatriement relève parfois du domaine de la sécurité sociale. Voir étude d'ensemble de 1990 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur les normes du travail dans les navires marchands, Genève, BIT, 1990, paragr. 130.

¹² Article 2 *b*) de la convention n° 22, et article 2 *b*) de la convention n° 23.

¹³ Article 1, paragraphe 1, de la convention n° 134.

¹⁴ Article 1, paragraphe 4, de la convention n° 164, et article 1, paragraphe 4, de la convention n° 166.

¹⁵ Article 1, paragraphe 1 *d*), de la convention n° 179.

similaires¹⁶, ou les personnes, définies comme telles par la législation nationale ou par les conventions collectives, qui sont employées ou engagées, à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer auquel la convention s'applique¹⁷. Il se peut aussi qu'il incombe à l'autorité compétente, en consultation avec les organisations d'armateurs et de marins intéressées, de délimiter la définition qui peut être donnée de bonne foi, aux fins de la convention, des termes «marin» et «gens de mer»¹⁸. Il convient également de noter que la tendance est manifestement à l'élargissement de la définition des termes «gens de mer» ou «marin» et, par conséquent, du champ d'application des conventions et recommandations maritimes de l'OIT. Alors que les premiers instruments excluaient expressément de la définition de ces termes les capitaines, pilotes, élèves des navires-écoles, apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage, équipages de la flotte de guerre et les autres personnes au service permanent de l'Etat¹⁹, les instruments plus récents incluent dans cette définition les personnes employées, à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer auquel la convention s'applique²⁰.

A propos des termes «bateau» ou «navire», dans certaines conventions, ils comprennent tous les bateaux, navires ou bâtiments, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des navires de guerre²¹. D'autres conventions indiquent que le terme «navire» comprend tout navire ou bâtiment de quelque nature qu'il soit, de propriété publique ou privée, effectuant habituellement une navigation maritime, mais excluent certains types de navire de leur champ d'application²². Toutefois, la plupart des conventions maritimes ne définissent pas ces termes, mais indiquent simplement qu'elles s'appliquent, à un certain nombre d'exceptions, à tous les navires immatriculés dans un territoire à l'égard duquel la convention est en vigueur et effectuant une navigation maritime²³, en se référant expressément, dans certains cas, à la législation nationale ou, en l'absence d'une telle législation, aux contrats collectifs passés entre employeurs et travailleurs, lesquels définiront les navires ou les catégories de navires qui seront réputés navires de mer aux fins de la convention²⁴. Faute d'une définition uniforme des termes «marin», «gens de mer» et «navire», il est important de déterminer exactement leur sens aux fins des diverses conventions ou recommandations.

¹⁶ Article 1, paragraphe 2, de la convention n° 145.

¹⁷ Article 2 *d*) de la convention n° 180.

¹⁸ BIT: Conférence internationale du Travail, interprétation d'une décision concernant la convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958, Royaume-Uni. *Bulletin officiel*, vol. XLVI, 1963, n° 3.

¹⁹ Article 2 *b*) de la convention n° 22, et article 2 *b*) de la convention n° 23.

²⁰ Article 1, paragraphe 4, de la convention n° 164, et article 1, paragraphe 4, de la convention n° 166.

²¹ Article 1 de la convention n° 7, et article 1 de la convention n° 16.

²² Articles 1, paragraphe 2, et 2 *a*) de la convention n° 22, et articles 1, paragraphe 2, et 2 *a*) de la convention n° 23.

²³ Article 1 de la convention n° 53.

²⁴ Article 1, paragraphe 2, de la convention n° 69, et article 1, paragraphe 2, de la convention n° 147.

14.1. Dispositions générales

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958	60	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 108.
Convention (n° 145) sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976	17	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 145 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 154) sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 154.
Convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976	42	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 147 et le Protocole de 1996 relatif à cette convention. Il a également décidé que la liste de conventions figurant dans son annexe serait réexaminée en temps opportun, compte tenu de l'évolution du secteur et de l'adoption de nouveaux instruments.
Protocole de 1996 relatif à la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976	2	
Recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 155. Il a également décidé que la liste des instruments figurant en annexe à cette recommandation serait réexaminée en temps opportun, compte tenu de l'évolution du secteur et de l'adoption de nouveaux instruments.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 139) sur l'emploi des gens de mer (évolution technique), 1970	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau sur le besoin éventuel de remplacement de la recommandation n° 139.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 9) sur les statuts nationaux des marins, 1920	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard des recommandations n°s 9, 107 et 108.
Recommandation (n° 107) sur l'engagement des gens de mer (navires étrangers), 1958	–	
Recommandation (n° 108) sur les conditions de vie, de travail et de sécurité des gens de mer, 1958	–	
Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Parmi les dispositions générales sur les gens de mer, aucun instrument n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

Convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958

Contenu de la convention

La convention établit des normes internationales sur la forme et le contenu des pièces d'identité nationale des gens de mer et leur reconnaissance réciproque afin de diminuer les difficultés et les inconvénients auxquels se heurtent les gens de mer pour prendre leur permission à terre dans des ports étrangers, ou en ce qui concerne leur voyage en transit ou lors de leur rapatriement²⁵.

Champ d'application

La convention s'applique à tout marin employé, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire de guerre, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur et qui est normalement affecté à la navigation maritime²⁶.

Délivrance des pièces d'identité

Tout Membre pour lequel la convention est en vigueur doit délivrer à chacun de ses ressortissants exerçant la profession de marin, sur sa demande, une pièce d'identité des gens de mer conforme aux dispositions prévues à l'article 4 de la convention. Dans le cas où il ne serait pas possible de délivrer un tel document à certaines catégories de gens de mer, le Membre peut délivrer, en lieu et place du document, un passeport spécifiant que le titulaire est un marin et ayant, aux fins de la convention, les mêmes effets que la pièce d'identité des gens de mer. En outre, tout Membre pour lequel la convention est en vigueur peut délivrer une pièce d'identité de ce type à tout autre marin employé à bord d'un navire immatriculé sur son territoire ou inscrit dans un bureau de placement de son territoire, si l'intéressé en fait la demande. La pièce d'identité des gens de mer doit être conservée en tout temps par le marin.

Contenu de la pièce d'identité

La pièce d'identité des gens de mer doit être un modèle simple, établie dans une matière résistante et présentée de telle manière que toute modification soit aisément discernable. La pièce d'identité indique le nom et le titre de l'autorité qui l'a délivrée, la date et le lieu de délivrance et contient une déclaration établissant qu'elle est une pièce d'identité des gens de mer aux fins de la convention. La pièce d'identité doit contenir les renseignements ci-après ayant trait au titulaire:

- nom en entier (prénoms et nom de famille s'il y a lieu);
- date et lieu de naissance;

²⁵ La convention visait également à éviter la nécessité d'accords bilatéraux qui avaient été conclus par certains pays pour surmonter ces difficultés. BIT, Conférence internationale du Travail, 41^e session, 1958, *Compte rendu des travaux*, Genève, 1959, p. 260.

²⁶ A la 41^e session (maritime) de la Conférence internationale du Travail, les paragraphes 1 et 2 de l'article 1 de la convention ont été adoptés à l'unanimité, étant entendu que les mots «tout marin employé, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire» s'appliquent non seulement aux membres de l'équipage effectivement employés à bord d'un navire à un moment donné, mais également à toutes les personnes qui peuvent être considérées véritablement comme des gens de mer au sens de la définition fixée par l'autorité compétente, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de cet article. BIT, Conférence internationale du Travail, *ibid.*, p. 261.

-
- nationalité;
 - signalement;
 - photographie;
 - signature du titulaire ou, si ce dernier est incapable de signer, une empreinte du pouce.

Si un Membre délivre une pièce d'identité des gens de mer à un marin étranger, il n'est pas tenu d'y faire figurer une déclaration quelconque concernant la nationalité dudit marin. Par ailleurs, une telle déclaration ne constitue pas une preuve concluante de sa nationalité. Toute limitation de la durée de la validité de la pièce d'identité doit être clairement indiquée sur le document. Sous réserve des dispositions susmentionnées, la forme et la teneur exactes de la pièce d'identité doivent être arrêtées par le Membre qui la délivre, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer intéressées. La législation nationale peut prescrire l'inscription de renseignements complémentaires dans la pièce d'identité.

Utilisation de la pièce d'identité

Tout marin qui est porteur d'une pièce d'identité des gens de mer valable délivrée par l'autorité compétente d'un territoire pour lequel la convention est en vigueur doit être réadmis dans ledit territoire. L'intéressé devra également être réadmis dans le territoire visé au paragraphe précédent durant une période d'une année au moins après la date d'expiration éventuelle de la validité de la pièce d'identité dont il est titulaire.

Tout Membre doit autoriser l'entrée d'un territoire, pour lequel la convention est en vigueur, à tout marin en possession d'une pièce d'identité des gens de mer, lorsque cette entrée est sollicitée pour une permission à terre de durée temporaire pendant l'escale du navire.

Si la pièce d'identité contient des espaces libres pour les inscriptions appropriées, tout Membre doit également permettre l'entrée d'un territoire, pour lequel la convention est en vigueur, à tout marin en possession d'une pièce d'identité des gens de mer valable, lorsque l'entrée est sollicitée par l'intéressé:

- pour embarquer à bord de son navire ou être transféré sur un autre navire;
- pour passer en transit afin de rejoindre son navire dans un autre pays ou afin d'être rapatrié;
- pour toute autre fin approuvée par les autorités du Membre intéressé.

Avant d'autoriser l'entrée sur son territoire pour l'un des motifs énumérés au paragraphe précédent, tout Membre peut exiger une preuve satisfaisante, y compris une pièce écrite, de la part du marin, de l'armateur ou de l'agent intéressé, ou du consul intéressé, de l'intention du marin et du fait qu'il sera à même de mettre son projet à exécution. Le Membre peut également limiter la durée du séjour du marin à une période considérée comme raisonnable eu égard au but du séjour.

Application des normes dans la pratique

Quatre principaux points ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'application de la convention. Premièrement, conformément à la convention, tout Membre est tenu de délivrer à chacun de ses ressortissants exerçant la profession de marin, sur sa demande, une pièce d'identité

des gens de mer. Deuxièmement, cette pièce d'identité doit permettre au marin qui le souhaite de prendre une permission sur le territoire d'un Etat partie à la convention, sans qu'il ne soit nécessaire de présenter un passeport. En outre, lorsque la pièce d'identité contient des espaces libres pour les inscriptions appropriées, elle doit permettre au marin d'entrer sur le territoire d'un Etat partie à la convention pour passer en transit afin de rejoindre son navire dans un autre pays, étant entendu que le Membre peut exiger une preuve satisfaisante de l'engagement du marin. Troisièmement, la pièce d'identité doit contenir une déclaration établissant qu'il s'agit d'une pièce d'identité des gens de mer aux fins de la convention. Enfin, la pièce d'identité doit être conservée en tout temps par le marin.

Convention (n° 145) et recommandation (n° 154) sur la continuité de l'emploi (gens de mer), 1976

La convention n° 145 et la recommandation n° 154 ont été adoptées pour faire face au chômage accru des gens de mer, situation qui entraînait le déplacement de marins qualifiés vers d'autres occupations et qui contrariait la vocation des jeunes désireux de faire carrière dans la marine marchande. Il fallait donc assurer de meilleures garanties d'emploi aux gens de mer et améliorer et développer la formation professionnelle et les services sociaux en leur faveur²⁷. La convention et la recommandation poursuivent un objectif fondamental que les politiques nationales des pays qui les ratifient doivent promouvoir dans tous les secteurs intéressés. Dans la mesure du possible, ces politiques doivent viser à assurer un emploi continu et régulier aux marins qualifiés en fournissant en même temps aux armateurs une main-d'œuvre stable et compétente, que ce soit au moyen de clauses de contrats équitables ou au moyen de ce qui a été convenu d'appeler «les systèmes de listes ou registres»²⁸.

Contenu de la convention

La convention s'applique aux personnes qui sont disponibles de manière régulière pour un travail de gens de mer et qui tirent leur revenu annuel principal de ce travail.

Politique nationale visant à assurer un emploi continu ou régulier

Conformément à la convention, dans chaque Etat Membre où il existe une activité maritime, il incombe à la politique nationale d'encourager tous les milieux intéressés à assurer aux gens de mer qualifiés, dans la mesure du possible, un emploi continu ou régulier et, ce faisant, de fournir aux armateurs une main-d'œuvre stable et compétente. Tous les efforts doivent être faits pour assurer aux gens de mer soit un minimum de périodes d'emploi, soit un minimum de revenu ou une allocation en numéraire dont l'ampleur et la nature dépendront de la situation économique et sociale du pays dont il s'agit.

Parmi les mesures permettant d'atteindre ces objectifs, pourraient figurer:

- soit des contrats ou des accords prévoyant l'emploi continu ou régulier au service d'une entreprise de navigation ou d'une association d'armateurs;

²⁷ BIT: Rapport de la Commission de la continuité de l'emploi des gens de mer, Conférence internationale du Travail, 62^e session (maritime), 1976, *Compte rendu des travaux*, Genève, 1977, p. 156.

²⁸ BIT, *ibid.*, p. 189.

-
- soit des dispositions visant à assurer la régularisation de l'emploi grâce à l'établissement et à la tenue de registres par catégorie de gens de mer qualifiés.

Registres et listes de gens de mer

Lorsque la continuité de l'emploi des gens de mer ne repose que sur l'établissement et la tenue de registres ou de listes, ces registres et ces listes doivent comprendre toutes les catégories professionnelles de gens de mer, selon des modalités que la législation ou la pratique nationales ou les conventions collectives détermineront. Les gens de mer inscrits sur un tel registre ou une telle liste doivent avoir priorité d'engagement pour la navigation. Les gens de mer inscrits sur un tel registre ou une telle liste doivent se tenir prêts à travailler selon des modalités que la législation ou la pratique nationales ou les conventions collectives détermineront. Dans la mesure où la législation nationale le permet, l'effectif des registres et des listes des gens de mer doit être révisé périodiquement afin de le fixer à un niveau correspondant aux besoins de l'activité maritime. Lorsqu'une réduction de l'effectif d'un tel registre ou d'une telle liste devient nécessaire, toutes mesures utiles doivent être prises en vue de prévenir ou d'en atténuer les effets préjudiciables aux gens de mer, compte tenu de la situation économique du pays.

Application des normes dans la pratique

Trois principaux points ressortent des commentaires de la commission d'experts sur l'application de la convention. Tout d'abord, l'application de la convention passe par l'instauration d'une politique nationale visant à encourager l'octroi aux gens de mer qualifiés d'un emploi continu ou régulier, et à assurer soit un minimum de revenus, soit une allocation en numéraire. Deuxièmement, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 3 de la convention, il incombe au gouvernement de prendre des mesures pour encourager un emploi continu ou régulier des gens de mer, qu'ils soient ressortissants du pays ou non. Enfin, les registres ou listes de gens de mer doivent faire apparaître les différentes catégories professionnelles, et leurs effectifs doivent être révisés périodiquement afin de les fixer à un niveau correspondant aux besoins de l'activité maritime.

Contenu de la recommandation n° 154

La recommandation s'applique aux personnes qui sont disponibles de manière régulière pour un travail de gens de mer et qui tirent leur revenu annuel principal de ce travail. Dans la mesure du possible, et conformément à la législation et à la pratique nationales et aux conventions collectives, les dispositions appropriées de la recommandation devraient également s'appliquer aux personnes qui travaillent en tant que marins à titre saisonnier.

Emploi continu ou régulier

Dans la mesure du possible, un emploi continu ou régulier devrait être assuré à tous les gens de mer qualifiés. Sauf les cas d'emploi continu ou régulier par un même armateur, il faudrait convenir de systèmes d'allocation de la main-d'œuvre qui réduisent au minimum la nécessité de se présenter aux appels d'embauche et d'affectation, ainsi que le temps passé à cet effet. Dans la mesure du possible, ces systèmes devraient préserver le droit du marin de choisir le navire à bord duquel il entend être employé et le droit de l'armateur de choisir le marin qu'il entend engager.

Garanties d'emploi lorsqu'un emploi continu ou régulier n'est pas possible

Lorsque l'emploi continu ou régulier des gens de mer n'est pas possible, il devrait leur être fourni des garanties d'emploi ou des garanties de revenu, ou les deux, dont l'ampleur et la nature dépendront de la situation économique et sociale du pays. Les garanties pourraient revêtir notamment la forme suivante: *a)* emploi pour un nombre convenu de mois ou de semaines par an, ou garantie d'un revenu correspondant; *b)* allocation chômage, s'il n'y a pas de travail.

Registres ou listes de gens de mer qualifiés

Lorsque les mesures pour assurer un emploi régulier aux gens de mer prévoient l'établissement et la tenue à jour des registres ou listes des gens de mer qualifiés, il faudrait établir des critères pour déterminer les gens de mer devant être inclus dans de tels registres ou listes. Ces critères pourraient être notamment:

- la résidence dans le pays intéressé;
- l'âge et l'état de santé;
- la compétence et les qualifications;
- le service antérieur à la mer.

Dans la mesure du possible, toute réduction de l'effectif d'un tel registre ou liste devenue nécessaire devrait s'effectuer de façon progressive et sans licenciements. A cet égard, l'expérience acquise dans les techniques de la planification du personnel au niveau de l'entreprise et de l'industrie pourrait utilement être transposée dans l'activité maritime. Pour déterminer l'ampleur de la réduction, il faudrait tenir compte entre autres:

- de la diminution naturelle des effectifs;
- de la cessation du recrutement;
- de l'exclusion de ceux qui ne tirent par leur revenu principal d'un travail maritime;
- de l'avancement de l'âge de la retraite ou de mesures destinées à faciliter le départ en retraite volontaire anticipé par l'octroi de pensions, de compléments aux pensions d'Etat ou d'indemnités forfaitaires.

Convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976, et Protocole de 1996 de la convention n° 147

La convention n° 147 et la question des navires qui ne sont pas aux normes

L'adoption en 1976 de la convention n° 147 a été un jalon dans l'action que l'OIT mène pour faire face au problème des navires qui ne sont pas aux normes, en particulier ceux battant pavillon de complaisance. Actuellement, il n'existe pas, parmi les universitaires et les professionnels, une définition commune de «pavillon de complaisance» ou de «registre ouvert» mais, d'une manière générale, ces expressions visent les pays qui ont tout ou partie des caractéristiques des pays octroyant des pavillons

de complaisance, telles que définies en 1970 par l'enquête Rochdale sur l'armement maritime:

- le pays du registre autorise les non-citoyens à posséder et/ou à exploiter ses navires marchands;
- l'accès au registre est facile. Habituellement, les navires peuvent être immatriculés dans les consulats étrangers. Chose tout aussi importante, le propriétaire a la faculté d'effectuer des transferts du registre sans restriction;
- les impôts sur le revenu des navires ne sont pas perçus localement, ou alors ils sont faibles. D'ordinaire, les seuls frais sont une taxe d'immatriculation et une taxe annuelle fondée sur le tonnage. Parfois aussi, on donne une garantie ou l'on conclut un accord relatif à l'exemption fiscale future;
- le pays de l'immatriculation est une puissance secondaire n'imposant aucune exigence nationale sous quelque circonstance que ce soit pour l'ensemble des navires immatriculés (mais les recettes produites par une taxe très faible appliquée à un fort tonnage *peuvent* avoir un effet substantiel sur le revenu et la balance de paiement du pays);
- aucune restriction n'est imposée à l'engagement de non-nationaux comme membres des équipages;
- le pays de l'immatriculation n'a ni le pouvoir ni les possibilités administratives d'imposer effectivement une quelconque réglementation gouvernementale ou internationale; il n'a par ailleurs ni le désir ni le pouvoir d'imposer un contrôle aux compagnies elles-mêmes²⁹.

D'une manière générale, on estime que l'un des objectifs de l'inscription de navires sur des registres ouverts est la réduction des coûts de main-d'œuvre, alors que la concurrence fait rage sur le marché du transport maritime international³⁰. Par ailleurs, dans les navires battant pavillon de complaisance, les salaires des gens de mer sont faibles, de même que le niveau des conditions de travail et de la protection sociale. De plus, les sinistres sont plus nombreux parmi les navires enregistrés dans ces pays, et la Fédération internationale des ouvriers du transport fait campagne contre les pavillons de complaisance³¹. Ainsi, l'image de ces pays et des armateurs qui y enregistrent leur navire est assez mauvaise.

C'est en 1933 que l'OIT s'est occupée pour la première fois de ce qui allait être appelé plus tard les pavillons de complaisance. Intervenant à la demande de l'Association internationale des officiers de la marine marchande, la Fédération internationale des

²⁹ BIT: *Conséquences des changements structurels survenus dans le secteur maritime sur les conditions de vie et de travail des gens de mer*, op. cit., p. 18; *Committee of Inquiry into Shipping*, paragr. 183 et 184 (rapport Rochdale). D'une manière générale, on considère que Panama, le Libéria, Chypre, les Bahamas et Malte sont les principaux pays à registre ouvert. Voir Bruce Farthing et Mark Brownrigg: *Farthing on International Shipping* (troisième édition, 1997), pp. 188 et 189.

³⁰ Voir George C. Kasoulides: *Port State control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime* (Martinus Nijhoff Publishers, 1993), pp. 76 et 77.

³¹ Voir Herbert R. Northrup et Richard L. Rowan: *The International Transport Workers' Federation and Flag of Convenience Shipping*, 1983.

travailleurs du transport s'était plainte auprès de l'OIT des efforts déployés de plus en plus fréquemment par les armateurs pour transférer des bateaux sous le pavillon de pays où les conditions d'emploi étaient inférieures à celles existant dans leur propre pays³². En 1949-50, une enquête sur les conditions à bord des navires immatriculés au Panama a été menée³³. En 1958, la recommandation (n° 107) sur l'engagement des gens de mer (navires étrangers), 1958³⁴, et la recommandation (n° 108) sur les conditions de vie, de travail et de sécurité des gens de mer, 1958³⁵, ont été adoptées.

La recommandation n° 107 indique que chaque Membre devrait faire tout ce qui est en son pouvoir en vue de décourager les gens de mer qui se trouvent sur son territoire de s'engager ou d'accepter de s'engager sur un navire immatriculé à l'étranger, si les conditions dans lesquelles ils doivent être engagés ne sont pas, d'une façon générale, conformes à celles prévues par les conventions collectives et les normes sociales acceptées par les organisations reconnues d'armateurs et de gens de mer dans les pays maritimes où ces conventions et ces normes sont traditionnellement observées. La recommandation n° 108 fait référence, dans son Préambule, à la question des pavillons de complaisance en considérant que les problèmes liés aux conditions sociales et à la sécurité des gens de mer ont été mis spécialement en évidence par l'importance du tonnage immatriculé dans des pays qui n'étaient pas considérés, jusqu'alors, comme traditionnellement maritimes. La recommandation indique que le pays d'immatriculation devrait accepter toutes les obligations que comporte l'immatriculation d'un navire et exercer effectivement une juridiction et un contrôle en ce qui concerne la sécurité et les conditions de vie des marins à bord de ses navires de mer affectés au commerce; il devrait en particulier élaborer et mettre en vigueur des règlements prévoyant que tous les navires inscrits sur son registre doivent se conformer à des normes de sécurité acceptées sur le plan international; prendre des dispositions en vue du fonctionnement d'un service approprié d'inspection des navires répondant à l'importance du tonnage inscrit sur son registre, et faire en sorte que tous les navires inscrits sur ce registre soient inspectés régulièrement pour donner effet aux règlements susmentionnés; créer, tant dans son territoire qu'à l'étranger, les organismes nécessaires, contrôlés par le gouvernement et chargés de surveiller l'inscription au rôle d'équipage et le licenciement des gens de mer; assurer que les conditions de service des gens de mer soient conformes aux normes acceptées généralement par les pays traditionnellement maritimes ou veiller à ce qu'il en soit ainsi; assurer, par voie de réglementation ou de législation, à moins que des dispositions n'existent déjà à cet effet, la liberté syndicale des gens de mer embarqués sur ses navires; prendre, par voie de réglementation ou de législation, des mesures adéquates pour assurer, conformément aux pratiques suivies dans les pays traditionnellement maritimes, le rapatriement des gens de mer embarqués sur ses navires; veiller à ce que des dispositions adéquates et satisfaisantes soient prises pour l'examen des candidats aux certificats de capacité et pour la délivrance de ces certificats.

Alors que les recommandations n°s 107 et 108 visent principalement les navires battant pavillon de complaisance, la convention n° 147, qui a été adoptée en 1976, établit

³² E. Argiroffo: «L'OIT face aux problèmes des pavillons de complaisance et des navires ne répondant pas aux normes acceptées», *Revue internationale du Travail*, 1974, vol. 110, n° 5, pp. 473 et 474.

³³ BIT: *Les conditions à bord des navires battant pavillon du Panama*, Etudes et documents, Nouvelle série, n° 22 (Genève, 1950), annexe I, pp. 50 à 52.

³⁴ Voir rapport de la Commission de l'engagement des gens de mer, Conférence internationale du Travail, 41^e session, 1958, *Compte rendu des travaux*, BIT, Genève, 1959, pp. 247 à 249.

³⁵ *Ibid.*, pp. 250 à 252.

les normes minima sociales et du travail à observer à l'échelle internationale dans les navires marchands, quel que soit leur lieu d'enregistrement, c'est-à-dire notamment les navires battant pavillon de complaisance.

Contenu de la convention n° 147

Champ d'application

Sous réserve des dispositions contraires figurant dans l'article 1, la convention s'applique à tout navire de mer, de propriété publique ou privée, affecté, pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers ou utilisé à d'autres fins commerciales. La législation nationale doit déterminer quand un navire sera réputé navire de mer aux fins de la convention. La convention s'applique aux remorqueurs de mer. Elle ne s'applique pas: aux navires dont la voile est le principal moyen de propulsion, qu'ils soient ou non équipés d'une machine auxiliaire; aux navires affectés à la pêche, à la chasse à la baleine ou à des opérations similaires; aux navires de faible tonnage ni aux navires tels que les plates-formes de forage et d'exploitation quand ils ne sont pas utilisés pour la navigation; la décision relative aux navires qui sont visés par la présente disposition doit être prise par l'autorité compétente de chaque pays, en consultation avec les organisations les plus représentatives des armateurs et des gens de mer.

Obligation des Membres ayant ratifié la convention

Tout Membre qui ratifie la convention s'engage à édicter une législation à l'égard des navires immatriculés sur son territoire en ce qui concerne: les normes de sécurité, y compris celles ayant trait à la compétence de l'équipage, à la durée du travail et à ses effectifs, afin d'assurer la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires; un régime approprié de sécurité sociale; les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord, dans la mesure où, à son avis, ils ne sont pas couverts par des conventions collectives ou déterminés par des tribunaux compétents d'une façon qui lie de la même manière les armateurs et les gens de mer intéressés. Le Membre s'engage aussi à vérifier que les dispositions d'une telle législation équivalent, dans l'ensemble, aux conventions ou aux articles de conventions auxquels il est fait référence dans l'annexe à la convention, pour autant que le Membre ne soit pas autrement tenu de donner effet aux conventions en question.

L'annexe à la convention énumère les conventions suivantes de l'OIT: la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, la convention (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936, la convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime), 1920, la convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936, la convention (n° 56) sur l'assurance-maladie des gens de mer, 1936, la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, la convention (n° 73) sur l'examen médical des gens de mer, 1946, la convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970 (articles 4 et 7), la convention (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949, la convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946 (article 5), la convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936 (articles 3 et 4), la convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926, la convention (n° 23) sur le rapatriement des marins, 1926, la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. La convention indique expressément qu'aucune de ses dispositions ne doit être considérée comme étendant le champ d'application des conventions énumérées dans l'annexe, ou d'aucune des dispositions de celles-ci.

«Pas autrement tenu»

Le libellé «pour autant que le Membre ne soit pas autrement tenu de donner effet aux conventions» énumérées dans l'annexe veut dire que, lorsqu'un Membre a ratifié la convention n° 147 et l'une des conventions énumérées dans l'annexe, il est tenu de veiller à la stricte observation de la convention de l'annexe. En revanche, lorsqu'un Membre n'a ratifié que la convention n° 147, il n'est pas tenu de veiller à la stricte observation des conventions figurant dans l'annexe, mais il doit les appliquer en se fondant sur le principe d'«équivalence d'ensemble».

En 1990, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a examiné ce principe dans son étude d'ensemble sur les normes du travail dans les navires marchands³⁶. La commission d'experts a souligné que, lorsqu'il n'y a pas conformité pleine et entière avec les conventions citées dans l'annexe, le critère appliqué par la commission consiste tout d'abord à déterminer quel est le but général ou quels sont les buts généraux de la convention, c'est-à-dire son objet ou ses objets et sa fin ou ses fins. Il peut s'agir en l'occurrence d'un seul but général essentiel et de plusieurs buts accessoires. Le critère d'équivalence d'ensemble consiste donc à déterminer, en premier lieu, si l'Etat a respecté ou accepté le but général essentiel de la convention et s'il a édicté une législation conduisant à sa réalisation; et, dans l'affirmative, en second lieu, si l'effet de cette législation est d'assurer que les buts accessoires de la convention sont réalisés sous tous leurs aspects matériels³⁷.

«Equivalence d'ensemble» pour chacune des conventions en annexe

Dans son étude d'ensemble de 1990 sur la convention n° 147, la commission d'experts a indiqué les conditions relatives à l'équivalence d'ensemble pour chacune des conventions en annexe.

En ce qui concerne les conventions nos 7, 58 et 138, il semble que la condition relative à l'équivalence d'ensemble figurant à l'article 2 a) de la convention n° 147 puisse être remplie lorsque les normes destinées à assurer la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires prévoient un âge minimum de 14 ans fixé par la législation, sauf en ce qui concerne les navires où sont seuls occupés les membres de la même famille ou les bateaux-écoles ou

³⁶ BIT: Conférence internationale du Travail, 77^e session, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, et la recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976, Genève, 1990. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est le principal organe de contrôle de l'Organisation internationale du Travail. Elle est composée de 20 experts indépendants aux compétences reconnues qui sont nommés à titre personnel. Elle se réunit une fois par an en novembre-décembre à Genève. Voir N. Valticos et G. von Potobsky: *International Labour Law* (deuxième édition, 1995), pp. 284 à 286.

³⁷ BIT, *ibid.*, paragr. 79. En 1983, dans un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail en réponse à une demande du gouvernement des Etats-Unis, il a été indiqué que l'article 2 a) de la convention n° 147 exige d'un Etat qui la ratifie qu'il s'assure que le but général des instruments figurant dans l'annexe à la convention est respecté. Les législations et réglementations nationales peuvent varier dans le détail et, ainsi que le gouvernement des Etats-Unis le présume à juste titre, la ratification de la convention par un Etat ne crée pas pour lui l'obligation d'adhérer aux termes précis de ces instruments, pour autant que leur but général est respecté, sauf naturellement dans le cas où le gouvernement a ratifié les conventions en cause. BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXVI, 1983, série A, n° 3, pp. 147 et 148.

d'entraînement agréés, et lorsque la législation prévoit également la tenue de registres sous une forme ou sous une autre afin de faciliter l'application³⁸.

A propos des conventions n^{os} 55, 56 et 130, toute détermination de la question de savoir si une équivalence d'ensemble avec l'une de ces trois conventions a été établie doit, de l'avis de la commission, tenir compte des éléments suivants. Selon la convention n^o 55, l'armateur doit, sous certaines réserves, couvrir les risques de maladie ou d'accident survenus pendant que la victime est inscrite au rôle d'équipage (article 2); prendre à sa charge le traitement médical et la nourriture et le logement pendant une période pouvant aller jusqu'à seize semaines. Bien que l'armateur cesse d'être responsable quand il existe un régime d'assurance obligatoire (peut-être du type envisagé dans la convention n^o 56), il le demeure à l'égard des travailleurs étrangers ou de ceux qui ne sont pas résidents sur le territoire national et sont, de ce fait, exclus de la protection du régime (article 4); payer la totalité du salaire tant que la victime demeure à bord ou une partie du salaire, à partir du débarquement, sous réserve des conditions fixées à l'article 4 (article 5); supporter les frais de rapatriement (article 6) et les frais funéraires (article 7). L'égalité de traitement sans distinction de nationalité, de résidence ou de race est également prévue (article 11). Aux termes de la convention n^o 56, il devrait y avoir un régime d'assurance maladie obligatoire (article 1) assurant — sous réserve des restrictions habituelles — une indemnité en espèces pour le marin ou sa famille au taux en vigueur sur le territoire national et versée au moins pendant vingt-six semaines (articles 2 et 4); des prestations médicales (article 3); des prestations de maternité (article 5); des indemnités de décès ou de survivants (article 6); le bénéficiaire de l'assurance doit également être accordé pendant la période qui s'écoule normalement entre des engagements successifs (article 7); les armateurs et les marins doivent participer à la constitution des ressources de l'assurance (article 8). La convention n^o 130, qui comprend des dispositions permettant d'en assouplir les exigences au profit de pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant, précise notamment le type de soins médicaux devant être assurés (articles 13 et 14); pour les indemnités de maladie, elle expose de façon détaillée les méthodes à employer pour calculer les versements liés aux gains (articles 21 à 24); elle énonce des garanties concernant les périodes de stage (articles 15 et 25) et la participation aux frais (article 17)³⁹.

A propos de la convention n^o 73, la condition relative à l'équivalence d'ensemble peut être remplie lorsqu'il existe une législation prévoyant des examens médicaux périodiques obligatoires pour les gens de mer, de préférence tous les deux ans (six ans pour la perception des couleurs), mais certainement plus souvent que tous les cinq ans⁴⁰; le certificat délivré devrait attester l'aptitude en ce qui concerne l'ouïe et la vue et, si nécessaire pour le service du pont, la perception des couleurs, et attester que l'intéressé n'est atteint d'aucune affection (entre autres, la tuberculose pulmonaire) incompatible avec le service à la mer, ou qui comporterait des risques pour la santé d'autres personnes; il

³⁸ BIT, étude d'ensemble de 1990, *op. cit.*, paragr. 111.

³⁹ *Ibid.*, paragr. 134.

⁴⁰ Une période de validité maximale de cinq ans prévue par la législation nationale pour les certificats médicaux d'aptitude au travail ne garantit pas l'équivalence d'ensemble avec l'article 5 de la convention n^o 73, lequel prévoit une période de validité n'excédant pas deux ans; l'écart entre les périodes de cinq ans et de deux ans est trop grand pour que la réglementation puisse être considérée comme équivalente dans l'ensemble aux fins de la convention, ce point étant une question d'importance. *Ibid.*, paragr. 115.

devrait exister de préférence des dispositions en vue d'un nouvel examen en cas de refus d'un certificat ⁴¹.

Le but essentiel de l'article 2 a) de la convention n° 147, lu conjointement avec les articles 4 et 7 de la convention n° 134, est d'indiquer qu'il devrait y avoir une législation sur les neuf points généraux et spécifiques énumérés à l'article 4, paragraphe 3, et qu'un ou plusieurs membres de l'équipage devraient être nommés pour assumer la responsabilité de la prévention des accidents aux termes de l'article 7 ⁴².

Selon la commission d'experts, il semble que les normes de sécurité fondamentales de la convention n° 92 incluent des normes en vertu desquelles l'emplacement, les moyens d'accès, la construction et la disposition du logement de l'équipage par rapport aux autres parties du navire doivent assurer une sécurité suffisante, une protection contre les intempéries et un isolement convenable, compte tenu, notamment, des exigences de la prévention des incendies (article 6, paragraphes 1 et 8); ces normes assurent en outre une ventilation convenable des postes de couchage et des réfectoires (article 7, paragraphe 1); une installation convenable de chauffage placée de manière à éviter le risque d'incendie ou d'autres dangers (article 8, paragraphes 1 et 6); un éclairage convenable (article 9, paragraphe 2); des postes de couchage normalement situés au-dessus de la ligne de charge, au milieu ou à l'arrière du navire (article 10, paragraphe 1); des installations sanitaires suffisantes, ventilées et comportant des tuyaux de descente et de décharge de dimensions suffisantes (article 13, paragraphes 1, 8 et 10); un coffre à médicaments d'un type approuvé et, à bord de tout navire embarquant un équipage de 15 personnes ou plus, une infirmerie distincte (article 14, paragraphes 1 et 7). On peut estimer que, afin «d'assurer la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires», il faut ajouter des conditions supplémentaires. Les mesures prévues par la convention n° 92 pour garantir l'application de ces normes comportent des dispositions du type fixé dans la convention n° 147, notamment la promulgation d'une législation sur les questions de fond et l'obligation de consulter les armateurs et les gens de mer pour l'élaboration et l'application de cette législation (article 3, paragraphe 2 e)), et l'inspection du logement de l'équipage, par l'autorité compétente, lors de la première immatriculation ou d'une nouvelle immatriculation du navire et sur dépôt d'une plainte (article 5), ainsi que par l'officier responsable, accompagné de membres de l'équipage, au moins une fois par semaine (article 17). En outre, la convention n° 92 prévoit l'approbation préalable des plans du navire (article 4). Des mesures transitoires sont applicables aux navires existants (article 18). De plus, pour assurer davantage de souplesse, l'article 1, paragraphe 5, autorise des dérogations aux dispositions fondamentales si, après consultation des armateurs et des gens de mer, l'autorité compétente estime que les modalités de la dérogation entraîneront des avantages ayant pour effet d'établir des conditions qui, dans l'ensemble, ne seront pas moins favorables que celles qui auraient découlé de la pleine application de la convention ⁴³. La commission d'experts a également souligné que, étant donné que toutes les questions relatives à la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires sont essentielles, tout avis concernant l'*équivalence dans l'ensemble*, avec les dispositions de la convention n° 92 en matière de sécurité ne doit pas perdre de vue l'objet et le but des conventions n°s 147 et 92 par rapport à la sécurité. La réglementation nationale

⁴¹ *Ibid.*, paragr. 118.

⁴² *Ibid.*, paragr. 107.

⁴³ *Ibid.*, paragr. 120.

sur le logement de l'équipage devrait être telle qu'elle assure la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires en ce qui concerne les points susvisés⁴⁴.

Selon la commission d'experts, les normes de sécurité de fond, énoncées à l'article 5 de la convention n° 68, semblent être celles qui exigent un approvisionnement en vivres et en eau satisfaisant quant à la quantité, à la valeur nutritive et à la qualité pour sauvegarder la santé de l'équipage. La condition d'équivalence d'ensemble avec l'article 5 est remplie simplement lorsque l'approvisionnement en vivres et en eau convient à la consommation, sans risque pour la santé. La commission a considéré qu'il y avait eu équivalence d'ensemble lorsqu'il existe une législation, même générale, au sens de l'article 5⁴⁵.

Le terme d'«équivalence dans l'ensemble», aux fins des articles 3 et 4 de la convention n° 53, englobe essentiellement un système d'octroi de brevet de capacité qui doit être obligatoire (article 3 de la convention n° 53) et dans lequel tant l'expérience — conduisant à des capacités démontrables à bord des navires — que l'examen des qualifications sont exigés (article 4, paragraphe 1 b) et c)⁴⁶.

Les dispositions de la convention n° 22 n'établissent pas, en fait, de normes applicables aux conditions d'emploi à bord et aux arrangements relatifs à la vie à bord; néanmoins, elles déterminent la manière dont quelques-unes de ces conditions et certains de ces arrangements doivent être précisés⁴⁷. Aux fins de l'article 2 a) de la convention n° 147, il apparaît clairement que le respect de la convention n° 22 suppose, tout au moins, un large recours à la législation, bien que, peut-être, quelques points mineurs puissent être déterminés par d'autres méthodes. Les éléments essentiels de la convention n° 22 au sujet desquels il faudra donc vérifier l'équivalence dans l'ensemble comprendront donc l'établissement d'un document contenant toutes les principales mentions énumérées à l'article 6, paragraphe 2, ainsi qu'une protection adéquate du marin lors de la cessation de la relation d'emploi (articles 10 à 14)⁴⁸.

La question de savoir s'il existe une *équivalence dans l'ensemble* semble se poser pour les éléments suivants. Aux termes de la convention n° 23 (article 3), un marin (à l'exception des capitaines, des pilotes, des élèves des navires-écoles et des apprentis) qui est débarqué en cours ou en fin de contrat a le droit d'être ramené soit dans son pays, soit à son port d'engagement, soit au port de départ du navire; le rapatriement est considéré comme assuré lorsqu'il est procuré au marin un emploi convenable à bord d'un navire se rendant à l'une des destinations susmentionnées; le rapatriement doit être assuré au marin qui est embarqué dans son propre pays; néanmoins, dans d'autres circonstances, la législation nationale doit déterminer les conditions dans lesquelles un marin étranger a le droit d'être rapatrié (article 3, paragraphe 4). Les frais de rapatriement ne peuvent être mis à la charge du marin en cas d'accident survenu au service du navire, de naufrage, de

⁴⁴ *Ibid.*, paragr. 124.

⁴⁵ *Ibid.*, paragr. 125 à 127.

⁴⁶ *Ibid.*, paragr. 86. Par ailleurs, la note de bas de page relative à la convention n° 147 indique que, au cas où le strict respect des normes pertinentes de la convention n° 53 poserait des problèmes susceptibles de porter préjudice aux systèmes et procédures établis par un Etat pour l'octroi des brevets de capacité, le principe d'équivalence d'ensemble s'appliquera afin qu'il n'y ait pas conflit entre les arrangements pris par cet Etat dans ce domaine.

⁴⁷ *Ibid.*, paragr. 182.

⁴⁸ *Ibid.*, paragr. 186.

maladie ou de congédiement qui ne lui sont pas imputables (article 4). Les frais d'entretien, les dépenses relatives au logement et à la nourriture doivent être payés, en plus du transport; lorsque le marin est rapatrié comme membre d'un équipage, il doit être rémunéré (article 5). L'autorité publique du pays dans lequel le navire est immatriculé est tenue de veiller au rapatriement de tous les marins — y compris les étrangers — et, s'il est nécessaire, de faire l'avance des frais de rapatriement (article 6)⁴⁹.

Pour l'essentiel, la *convention n° 87* assure aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical vis-à-vis des autorités publiques. Elle énonce à cet égard quatre garanties essentielles. La première vise à assurer à tous les travailleurs et employeurs le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix ainsi que celui de s'affilier à ces organisations (article 2); la deuxième confère à ces organisations le droit d'élaborer leurs statuts et règlements, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action (article 3); la troisième protège les organisations contre la suspension et la dissolution par voie administrative (article 4); en quatrième lieu, les organisations se voient accorder le droit de constituer des fédérations et des confédérations et de s'y affilier, ainsi que le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs (article 5), ces fédérations et confédérations devant jouir des mêmes droits que leurs organisations affiliées (article 6). Aux fins de la convention n° 147, assurer une protection qui *équivaut dans l'ensemble* aux dispositions de la convention n° 87 suppose au minimum le respect et l'application *intégrale* de ces quatre garanties par rapport aux marins à bord de navires immatriculés sur le territoire national⁵⁰.

Pour l'essentiel, la convention n° 98 prévoit, tout d'abord, que les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi (article 1) et, ensuite, que les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres (article 2). Elle demande également que des mesures soient prises pour promouvoir la négociation volontaire des conventions collectives (article 4). Aux fins de la convention n° 147, une protection qui *équivaut dans l'ensemble* à celle accordée par les dispositions de la convention n° 98 suppose donc, au moins, que ces deux formes de protection soient *pleinement* garanties et qu'il soit *intégralement* donné effet aux mesures envisagées pour les marins à bord de navires immatriculés sur le territoire national⁵¹.

Recrutement des gens de mer

Tout Membre qui ratifie la convention doit faire en sorte:

- qu'il existe des procédures adéquates, soumises à la supervision générale de l'autorité compétente et faisant suite le cas échéant à des consultations tripartites entre cette autorité et les organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer, concernant le recrutement des gens de mer sur des navires immatriculés sur son territoire et concernant l'examen des plaintes déposées à ce sujet;
- qu'il existe des procédures adéquates, soumises à la supervision générale de l'autorité compétente, faisant suite le cas échéant à des consultations tripartites entre cette

⁴⁹ *Ibid.*, paragr. 141.

⁵⁰ *Ibid.*, paragr. 188.

⁵¹ *Ibid.*, paragr. 189.

autorité et les organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer, concernant l'examen de toutes plaintes relatives à l'engagement et formulées si possible au moment de l'engagement, sur son territoire, de gens de mer de sa propre nationalité sur des navires immatriculés dans un pays étranger.

En outre, tout Membre qui a ratifié la convention doit informer, dans la mesure du possible, ses ressortissants des problèmes qui peuvent résulter d'un engagement sur un navire immatriculé dans un Etat qui n'a pas ratifié la convention, jusqu'à ce qu'il ait acquis la conviction que les normes équivalant à celles fixées par cette convention sont appliquées.

Contrôle par l'Etat du pavillon et contrôle par l'Etat du port

La convention n° 147 prévoit le contrôle par le Membre qui la ratifie des navires enregistrés sur son territoire (contrôle par l'Etat du pavillon) et des navires immatriculés dans un autre Etat qui font escale dans ses ports (contrôle par l'Etat du port). L'article 2 *f*) de la convention indique que tout Membre qui ratifie la convention s'engage à vérifier, par des inspections ou par d'autres moyens appropriés, que les navires immatriculés sur son territoire sont conformes aux conventions internationales du travail applicables en vigueur qu'il a ratifiées, à la législation requise par l'article 2 *a*) de la convention et, dans la mesure où, compte tenu de la législation nationale, on le considère approprié, aux conventions collectives (contrôle par l'Etat du pavillon).

Le contrôle par l'Etat du port n'est pas une obligation du Membre, comme le contrôle par l'Etat du pavillon, mais un droit. L'article 4, paragraphe 1, de la convention indique que si un Membre qui a ratifié la convention et dans le port duquel un navire fait escale, dans le cours normal de son activité ou pour une raison inhérente à son exploitation, reçoit une plainte ou acquiert la preuve que ce navire n'est pas conforme aux normes figurant dans la convention, il peut adresser un rapport au gouvernement du pays dans lequel est immatriculé le navire, avec copie au Directeur général du BIT, et prendre les mesures nécessaires pour redresser toute situation à bord qui constituerait clairement à bord un danger pour la sécurité ou la santé. En prenant ces mesures, le Membre doit en informer immédiatement le plus proche représentant maritime, consulaire ou diplomatique de l'Etat du pavillon et demander à ce représentant d'être présent si possible. Il ne doit pas retenir ou retarder indûment le navire.

Contenu de la recommandation n° 155

La recommandation indique que les Membres de l'OIT devraient faire en sorte que les dispositions de la législation prévue à l'article 2 *a*) de la convention n° 147 et vérifier que les dispositions des conventions collectives qui régleraient les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord équivalent au moins aux conventions ou aux articles de conventions auxquels il est fait référence dans l'annexe à la convention n° 147. En outre, des mesures devraient être prises, au besoin par étapes, afin que cette législation ou, le cas échéant, ces conventions collectives contiennent des dispositions au moins équivalentes aux dispositions des instruments énumérés dans l'annexe à la recommandation. Ces instruments sont les suivants: convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936, convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946, convention (n° 133) sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970, convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970, convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, convention (n° 91) sur les congés payés des marins (révisée), 1949, convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976, convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946, recommandation (n° 137) sur la formation professionnelle des gens de mer, 1970, et document OMCI/OIT destiné à servir de guide, 1975.

Tout Membre qui ratifie le Protocole doit étendre la liste des conventions figurant en annexe à la convention n° 147 pour y inclure les conventions de la partie A de l'annexe supplémentaire ainsi que, le cas échéant, celle des conventions énumérées dans la partie B de l'annexe qu'il accepte. La partie A mentionne la convention (n° 133) sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970, et la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996; la partie B, la convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958, la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, la convention (n° 164) sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987, et la convention (n° 166) sur le rapatriement des marins (révisée), 1987.

Principes de la convention n° 147 et de la recommandation n° 155

Au vu des commentaires de la commission d'experts⁵², les principes de la convention n° 147 et de la recommandation n° 155 peuvent être résumés comme suit:

Objectifs des instruments

- La convention et la recommandation sont des instruments à caractère universel qui visent l'ensemble des navires qui ne sont pas aux normes, quel que soit leur lieu d'enregistrement. L'objectif de ces instruments est d'élever le niveau des normes relatives aux navires de tous les pays, y compris les pays de tradition maritime.
- La convention consacre des normes minima sur tout un ensemble d'aspects du travail maritime et permet aux Etats Membres d'accepter des obligations à cet égard, même s'ils ne sont pas en mesure de faire appliquer pleinement les conventions qui figurent dans l'annexe à la convention.
- Etant donné que les normes sociales et du travail consacrées par la convention ne peuvent être dissociées des normes fondamentales de sécurité contenues dans certains instruments de l'Organisation maritime internationale, la ratification de la convention est ouverte aux Membres qui sont parties aux instruments internationaux énumérés à l'article 5, paragraphe 1, de la convention, ou qui ont mis en application les dispositions des instruments visés à l'alinéa c) de ce paragraphe.
- Les modalités d'application des normes du travail maritime de l'OIT peuvent varier selon les pays, et la notion d'équivalence d'ensemble vise à garantir la réalisation des normes minima consacrées par la convention.
- La convention, comme d'autres conventions internationales du travail, fixe des normes minima et n'empêche pas les Etats l'ayant ratifiée de dépasser ces normes en garantissant des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés.
- Il incombe à l'autorité compétente de chaque pays, en consultation avec les organisations les plus représentatives d'armateurs et de gens de mer, de décider quels navires — navires de faible tonnage, navires tels que les plates-formes de forage et d'exploitation quand ils ne sont pas utilisés pour la navigation — ne seront pas visés par la convention.

⁵² *Ibid.*

Champ d'application des instruments

- Sous réserve de l'exigence de bonne foi, il revient à la législation nationale de déterminer quand un navire sera réputé navire de mer aux fins de la convention, la convention s'appliquant à tout navire de mer.
- La convention s'applique aux navires du secteur de la pêche qui «ne sont pas affectés à la pêche» (par exemple, navires-usines, navires frigorifiques de transport, navires-hôpitaux, navires de garde-pêche, bâtiments hydrographiques, navires de recherche, navires-écoles). Le champ d'application de la convention est donc défini non pas selon le type de navire, mais selon les activités auxquelles il est affecté.

Obligation des Membres d'édicter une législation

- Tout Membre qui ratifie la convention s'engage à édicter une législation en ce qui concerne les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord des navires immatriculés sur son territoire, dans la mesure où, à son avis, ils ne sont pas couverts par des conventions collectives ou déterminés par des tribunaux compétents d'une façon qui lie de la même manière les armateurs et les gens de mer intéressés; il s'engage aussi à édicter des normes de sécurité et un régime approprié de sécurité sociale (maladie, accidents et soins médicaux) (article 2 *a*) i), ii) et iii)).
- L'article 2 *a*) i) indique que la législation doit définir les normes de sécurité ayant trait à la durée du travail. Ces normes ne visent pas les périodes de repos, les heures supplémentaires ou d'autres questions analogues. Elles peuvent être couvertes par des conventions collectives ou déterminées par des tribunaux compétents.
- Les mesures de sécurité sociale ayant trait à la maladie, aux accidents ou aux soins médicaux devraient faire l'objet de la législation, et les mesures relatives au rapatriement de gens de mer devraient être couvertes par des conventions collectives ou déterminées par des tribunaux compétents.
- Les questions visées par l'article 2 *a*) de la convention, notamment la durée du travail et les effectifs des navires, ne font pas l'objet de toutes les normes consacrées par les conventions figurant en annexe.

Recrutement des gens de mer

- Des procédures adéquates concernant le recrutement des gens de mer sur des navires immatriculés sur le territoire du Membre, ou le recrutement de gens de mer de sa propre nationalité sur des navires immatriculés dans un pays étranger, et concernant l'examen des plaintes déposées à ces sujets, seront établies à la suite de consultations tripartites entre l'autorité compétente et les organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer.
- Afin de garantir la protection des gens de mer, la supervision des procédures de recrutement doit être effectuée par une autorité indépendante.

Juridiction et contrôle

- La commission d'experts attache beaucoup d'importance à la vérification, par des inspections ou par d'autres moyens appropriés, de la conformité des navires aux normes prescrites.
- Conformément à la convention, le Membre doit accepter sa juridiction sur les navires immatriculés sur son territoire, qu'ils se trouvent ou non sur le territoire. Cette juridiction doit être en premier lieu celle des autorités judiciaires compétentes et, en

second lieu, celle des autorités administratives compétentes, lesquelles doivent exercer leur contrôle par tous les moyens appropriés et, en particulier, par des inspections.

- L'article 2 *a*) de la convention fait mention de tout un ensemble de normes relatives à l'emploi et à la vie à bord et indique que certaines de ces normes peuvent être appliquées par d'autres moyens que la législation. L'article 2 *f*) prévoit que tout Membre qui ratifie la convention s'engage à vérifier, par des inspections ou par «tous autres moyens appropriés», l'application de ces normes, et l'article 2 *c*) et *f*) prévoit d'autres modalités de contrôle lorsque les normes sont fixées par le biais de conventions collectives.
- Les rapports finaux d'enquête sur les accidents maritimes graves devraient être publiés; cette exigence paraît être satisfaite lorsque ces rapports sont communiqués aux parties intéressées et que leurs conclusions sont annoncées publiquement.
- Les mesures de l'Etat du port prévues à l'article 4 ont un caractère facultatif et, étant donné que, au regard du droit international, les navires de n'importe quel Etat peuvent être soumis à un contrôle dans un port étranger, les dispositions de l'article 4 ne constituent pas une entrave à la ratification de la convention.

Application dans la pratique des normes et principes

Il ressort des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sept points importants. D'abord, conformément à l'article 2 *a*) de la convention, tout Membre qui ratifie la convention s'engage à édicter une législation sur les normes de sécurité. Cette responsabilité ne peut être déléguée aux particuliers, y compris aux professionnels, chargés d'évaluer les conditions de sécurité au cas par cas dans des situations autres que les situations d'urgence. La convention établit donc la responsabilité principale du Membre à cet égard. La commission a estimé qu'établir des critères de sécurité subjectifs et imprécis, par exemple la notion de ce qui est pratiquement faisable, et qu'utiliser les périodes de repos normales pour flexibiliser les tâches ne sauraient être considérés comme des moyens efficaces pour faire appliquer les normes de sécurité et satisfaire aux obligations prévues à l'article 2 de la convention. Deuxièmement, l'article 2 *a*) *i*) de la convention prévoit que la législation doit viser la durée du travail des effectifs de quart, mais aussi celle des autres personnes à bord du navire. Troisièmement, étant donné que la réglementation de la durée du travail vise à assurer la sauvegarde de la vie humaine à bord du navire, elle doit faire l'objet d'une législation et ne saurait être couverte exclusivement par des conventions collectives (article 2 *a*) *i*)). Quatrièmement, l'article 2 *a*) *ii*) de la convention indique que les mesures de protection sociale (maladie, accidents, soins de santé) doivent faire l'objet d'une législation et ne sauraient être couvertes exclusivement par des conventions collectives. Cinquièmement, l'absence d'une flotte marchande nationale ne dispense pas le Membre ayant ratifié la convention de l'obligation de donner effet à la convention, étant donné que certaines des dispositions de la convention (en particulier les articles 2 *d*) *ii*), 3 et 4) portent sur l'emploi dans des navires immatriculés à l'étranger. Sixièmement, la législation nationale doit indiquer quels services d'inspection (inspection du travail, inspection des normes de sécurité) sont compétents en ce qui concerne les navires immatriculés dans le pays (article 2 *f*). Par ailleurs, il ne suffit pas de prévoir des dispositions de ce type pour donner effet à cet article: les services d'inspection doivent être dotés de ressources financières, d'effectifs et d'équipement suffisants pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions prévues par la loi et pour procéder à des inspections à intervalles réguliers. Septièmement, certaines législations nationales ne donnent pas à l'autorité compétente la faculté d'inspecter les navires immatriculés à l'étranger qui font escale dans un port du pays. Il devrait aussi être ajouté que, dans son étude d'ensemble de 1990, la commission d'experts s'est dite relativement satisfaisante de l'acceptation formelle de la Convention et

de la proportion importante de la flotte de commerce mondiale couverte par les Etats l'ayant ratifiée, dont le nombre a augmenté au cours de la dernière décennie. La commission a noté en particulier que les mesures que les Etats des ports peuvent prendre, conformément à l'article 4 de la convention, pour faire appliquer les normes de travail à bord des navires étrangers, constituent désormais un élément essentiel et important de la campagne internationale contre les navires où prévalent des conditions inférieures aux normes.

Recommandation (n° 139) sur l'emploi des gens de mer (évolution technique), 1970

La recommandation a été adoptée pour traiter des problèmes de l'emploi découlant de l'évolution technique à bord des navires, tant sur le plan technique que sur celui de l'organisation, ainsi que des aspects économiques qu'elle revêt, afin de sauvegarder et d'améliorer la condition de marin, d'assurer à l'industrie maritime une main-d'œuvre suffisante et appropriée et, d'une façon générale, de permettre à tous les intéressés de retirer le maximum d'avantages du progrès technique.

Etablissement de plans relatifs à la main-d'œuvre

Tout Membre qui possède une industrie maritime devrait assurer l'établissement de plans nationaux de main-d'œuvre pour cette industrie, dans le cadre de sa politique nationale de l'emploi. Pour l'élaboration de plans de ce genre, il conviendrait de prendre en considération:

- les conclusions qui se dégagent d'études périodiques portant sur le volume de la main-d'œuvre maritime, la nature et l'ampleur de l'emploi, la répartition de la population active, notamment par tranche d'âge et par catégorie professionnelle, ainsi que les tendances probables de l'évolution dans ces domaines;
- les études sur les tendances de l'évolution des nouvelles techniques dans l'industrie maritime, tant sur le plan intérieur qu'à l'étranger, en relation notamment avec des changements de structures se traduisant par:
 - a) des changements dans les méthodes d'exploitation des navires, tant sur le plan technique que sur celui de l'organisation;
 - b) des modifications dans les tableaux des effectifs et dans le contenu du travail à bord des différents types de navires;
 - c) à la lumière des études précitées, les prévisions sur les besoins futurs probables, pour des périodes successives en ce qui concerne les diverses catégories et fonctions des gens de mer.

Recrutement et placement

Le recrutement des gens de mer dans l'industrie maritime devrait tenir compte des plans de main-d'œuvre existants et des prévisions qu'ils comportent. La mobilité de la main-d'œuvre maritime devrait être facilitée par un service de l'emploi organisé de façon efficace. Lorsque le placement des gens de mer incombe à des bureaux de placement spécialisés et que ceux-ci sont également chargés de trouver des emplois à terre, le placement dans de tels emplois devrait être facilité par une étroite collaboration entre ces bureaux et le service public général de l'emploi. Eu égard à la diminution naturelle des effectifs, des mesures efficaces devraient être prises par les responsables pour écarter ou réduire autant que possible les effets de toute réduction du personnel, en prévoyant, par

exemple, des possibilités d'emploi sur une gamme de navires aussi étendue que les circonstances le permettent et, le cas échéant, l'organisation de cours de recyclage.

Formation professionnelle et recyclage

Lorsque le progrès technique exige que des études soient entreprises sur la nécessité de donner une formation aux gens de mer et de les aider à s'adapter à l'évolution, il conviendrait de tenir compte des dispositions de la recommandation (n° 137) sur la formation professionnelle des gens de mer, 1970. Lorsque l'évolution technique entraîne des changements de fonctions et de compétences qui risquent d'affecter les gens de mer, la formation de base des intéressés (y compris le personnel breveté) devrait être revue afin de tenir compte de ces changements et de faire en sorte que les gens de mer reçoivent une formation adaptée aux fonctions qu'ils auront à exercer. Lorsque la nature des changements techniques l'exige, il conviendrait d'envisager des possibilités de recyclage pour les gens de mer, afin qu'ils puissent profiter pleinement des avantages qui résultent de ces changements. Il devrait y avoir des consultations avec les organisations d'armateurs et les organisations de gens de mer, et entre celles-ci, lorsque l'introduction de nouvelles techniques est de nature à influencer sur les effectifs ou les exigences en matière de brevet, ou à apporter des modifications notables aux attributions des diverses catégories de gens de mer.

Régularité de l'emploi et du revenu

Des dispositions devraient être envisagées pour assurer aux gens de mer un emploi et un revenu réguliers et pour permettre le maintien d'une main-d'œuvre adéquate. Ces dispositions pourraient comporter, par exemple, des contrats d'emploi auprès d'une compagnie ou dans l'industrie des transports maritimes pour les gens de mer possédant des qualifications appropriées. Des mesures devraient être envisagées afin d'assurer aux gens de mer, dans le cadre du système national de sécurité sociale ou autrement, des prestations appropriées durant les périodes de chômage.

Des efforts devraient être déployés pour répondre aux besoins des gens de mer, spécialement en ce qui concerne les marins âgés, qui ont des difficultés particulières à s'adapter à l'évolution technique. Parmi les dispositions pouvant être envisagées à cet égard, il y aurait lieu de prendre en considération:

- a) le recyclage des intéressés, par les soins du gouvernement ou par d'autres systèmes existants, pour leur permettre de trouver un emploi dans d'autres industries;
- b) des mesures tendant à assurer des avantages appropriés, dans le cadre des régimes de sécurité sociale ou de tout autre système, à ceux qui doivent quitter l'industrie maritime avant l'âge limite habituel.

Coopération internationale

Afin d'éviter que ceux des gens de mer qui sont employés sur des navires étrangers et qui risquent d'être affectés par les changements techniques à bord de ces navires ne se trouvent dans une situation critique, les gouvernements, les organisations d'armateurs et les organisations de gens de mer intéressées devraient, en temps utile, procéder à des consultations et coopérer en vue:

- a) d'adapter progressivement les effectifs dont il s'agit à l'évolution des besoins du travail maritime dans les pays étrangers sur les navires desquels ils sont employés;
- b) de réduire les effets d'une éventuelle situation excédentaire en appliquant de concert les dispositions appropriées de la recommandation.

***Recommandation (n° 9) sur les statuts
nationaux des marins, 1920***

Afin que les marins du monde entier, qu'ils soient employés à bord de navires appartenant à leur propre pays ou à un pays étranger, puissent mieux connaître leurs droits et leurs devoirs et que l'établissement d'un statut international des marins puisse avancer et être facilité, la recommandation encourage chacun des Membres de l'Organisation internationale du Travail à procéder à l'incorporation, dans un statut des marins, de toutes ces lois et réglementations relatives aux marins considérés comme tels.

14.2. Accès à l'emploi

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 179) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996	6	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 186) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921	81	Le Conseil d'administration a décidé que la convention n° 16 et la convention n° 73 seraient incluses parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail en vue d'une révision conjointe.
Convention (n° 73) sur l'examen médical des gens de mer, 1946	43	
Convention (n° 69) sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946	36	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 69 conjointement avec celle de la convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946, et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Il a également décidé que les instruments correspondants de l'Organisation maritime internationale (OMI) seraient pris en considération dans le cadre d'une révision des conventions n°s 68 et 69.
Convention (n° 74) sur les certificats de capacité de matelot qualifié, 1946	27	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 74 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Il a également décidé que les instruments correspondants de l'OMI seraient pris en considération dans le cadre d'une révision de la convention n° 74.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 137) sur la formation professionnelle des gens de mer, 1970	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement de la recommandation n° 137.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936	33	Le Conseil d'Administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 53.
Convention (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936	22	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 58: i) à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait de plein droit la dénonciation de la convention n° 58 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 4 d), de la convention n° 138); ii) ou, à défaut, à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996.

<i>Instruments dépassés</i> (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime), 1920	12	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 7: i) à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait de plein droit la dénonciation de la convention n° 7 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 5 c), de la convention n° 138); ii) ou, à défaut, à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996, et de dénoncer la convention n° 7 lorsque la convention n° 180 sera entrée en vigueur.
Convention (n° 15) sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921	21	Le Conseil d'administration a pris note du fait que les activités faisant l'objet de la convention n° 15 n'existaient plus. Il a invité les Etats parties à cette convention à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, ratification qui entraînerait dénonciation de la convention n° 15 (aux conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 5 c), de la convention n° 138). Il a également mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 15. Enfin, il a décidé de considérer, en temps opportun, l'abrogation de la convention n° 15 par la Conférence.
Convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920	36	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 9 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 179) sur le placement des gens de mer, 1996, ratification qui entraînerait, de plein droit, dénonciation de la convention n° 9.
Recommandation (n° 77) sur la formation professionnelle des gens de mer, 1946	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 77 par la recommandation (n° 137) sur la formation professionnelle des gens de mer, 1970.

Conditions d'admission à l'emploi

Age minimum

Quatre conventions portent sur l'âge minimum d'admission au travail maritime: la convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime), 1920⁵³, la convention (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936, la convention (n° 138) sur l'âge

⁵³ La dénonciation de la convention n° 7 a été proposée, mais il est utile d'en présenter brièvement le contenu. La convention indique que, d'une manière générale, les enfants de moins de 14 ans ne peuvent être employés au travail à bord de navires autres que ceux sur lesquels sont seuls employés les membres d'une même famille. La convention ne s'applique pas au travail des enfants sur les bateaux-écoles, à condition que ce travail soit approuvé et surveillé par l'autorité publique. Dans le but de permettre le contrôle de l'application de la convention, tout capitaine ou patron doit tenir un registre d'inscription ou un rôle d'équipage mentionnant toutes les personnes de moins de 16 ans employées à bord, avec l'indication de leur date de naissance.

minimum, 1973, et l'article 12 de la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996⁵⁴.

Convention (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936

Contenu de la convention

La convention indique que les enfants de moins de 15 ans ne peuvent être employés au travail à bord de navires autres que ceux sur lesquels sont seuls employés les membres d'une même famille. Toutefois, la législation nationale peut autoriser la délivrance de certificats permettant aux enfants âgés de 14 ans au moins d'être employés dans les cas où une autorité scolaire ou une autre autorité appropriée désignée par la législation nationale s'est assurée, après avoir dûment pris en considération la santé et l'état physique de l'enfant, ainsi que les avantages futurs aussi bien qu'immédiats que l'emploi envisagé peut comporter pour lui, que cet emploi est dans l'intérêt de l'enfant. Les dispositions ne s'appliquent pas au travail des enfants sur les bateaux-écoles, à la condition que ce travail soit approuvé et surveillé par l'autorité publique. Dans le but de permettre le contrôle de l'application des dispositions de la convention, tout capitaine ou patron doit tenir un registre d'inscription ou un rôle d'équipage mentionnant toutes les personnes de moins de 16 ans employées à bord, avec l'indication de leur date de naissance.

Application des normes dans la pratique

Trois points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Premièrement, étant donné que la convention s'applique à tous les bateaux ou navires, quels qu'ils soient, effectuant une navigation maritime, l'exclusion de son champ d'application des navires d'une jauge nette inférieure à 75 tonneaux et des navires qui ne sont pas affectés au commerce international n'est pas conforme à la convention. Deuxièmement, lorsque la législation nationale permet aux enfants âgés de moins de 15 ans, dans certaines conditions, d'être employés à bord de navires, cette disposition doit se limiter aux enfants âgés d'au moins 14 ans, compte étant tenu de l'article 2, paragraphe 2, de la convention. Troisièmement, la législation peut autoriser la délivrance de certificats permettant aux enfants âgés de 14 ans au moins d'être employés dans les cas où une autorité scolaire ou une autre autorité appropriée s'est assurée, après avoir dûment pris en considération la santé et l'état physique de l'enfant, ainsi que les avantages futurs aussi bien qu'immédiats que l'emploi envisagé peut comporter pour lui, que cet emploi est dans l'intérêt de l'enfant.

Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973

Contenu de la convention

La convention indique que tout Membre qui la ratifie s'engage à poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail à un niveau permettant aux adolescents d'atteindre le plus complet développement physique et mental. Cet âge ne doit pas être inférieur à 15 ans. Toutefois, tout Membre dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées peut spécifier un âge minimum de 14 ans. Tout Membre qui a spécifié un âge minimum de 14 ans doit joindre une

⁵⁴ Conformément à l'article 12 de cette convention, aucune personne âgée de moins de 16 ans ne doit travailler à bord d'un navire.

déclaration à sa ratification. Enfin, l'âge minimum d'admission à tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents ne doit pas être inférieur à 18 ans⁵⁵.

Application des normes dans la pratique

Quatre points principaux ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Premièrement, la convention incite à élever l'âge minimum d'admission à l'emploi et interdit de le diminuer. Deuxièmement, la convention ne permet pas l'emploi d'enfants de moins de 14 ans à bord de navires dans lesquels sont seuls employés les membres d'une même famille. Troisièmement, l'âge minimum d'admission à l'emploi dans le secteur maritime ne peut être inférieur à l'âge minimum d'admission à l'emploi qui était fixé au moment de la ratification de la convention. Quatrièmement, suivant les conditions nationales, l'emploi maritime peut être considéré comme un emploi ou un travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents. Dans ce cas, l'âge minimum d'admission à l'emploi maritime ne doit pas être inférieur à 18 ans.

Examen médical

Convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921

Contenu de la convention

La convention indique que, à l'exception des navires sur lesquels ne sont occupés que les membres d'une même famille, les enfants et jeunes gens de moins de 18 ans ne peuvent être employés à bord que sur présentation d'un certificat médical attestant leur aptitude à ce travail et signé par un médecin approuvé par l'autorité compétente. L'emploi de ces enfants ou jeunes gens au travail maritime ne peut être continué que moyennant renouvellement de l'examen médical à des intervalles ne dépassant pas une année et présentation, après chaque nouvel examen, d'un certificat médical attestant l'aptitude au travail maritime. Toutefois, si le terme du certificat est atteint au cours d'un voyage, il doit être prorogé jusqu'à la fin du voyage.

Application des normes dans la pratique

Deux points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, conformément à l'article 3 de la convention, les certificats médicaux ne sont valables que pour un an. Enfin, des dispositions législatives ou réglementaires doivent être adoptées pour veiller à ce que l'examen médical soit renouvelé à des intervalles ne dépassant pas une année.

⁵⁵ Pour un complément d'information, voir BIT, étude d'ensemble de 1990, *op. cit.*, paragr. 108.

Convention (n° 73) sur l'examen médical des gens de mer, 1946

Contenu de la convention

Obligation de produire un certificat

La convention prévoit qu'un certificat d'aptitude physique au travail auquel il doit être employé en mer doit être produit pour quiconque est engagé, à quelque titre que ce soit, pour servir à bord d'un navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 200 tonnes affecté, pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers, et immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur, à l'exception des bateaux en bois de construction primitive, tels que des dhows ou des jonques, et à l'exception des bateaux de pêche et des embarcations naviguant dans les eaux d'un estuaire. Ce certificat doit être signé par un médecin ou, dans le cas d'un certificat concernant uniquement la vue, par une personne habilitée par l'autorité compétente à délivrer de tels certificats. Toutefois, sous réserve des mesures qui devraient être prises pour s'assurer que ces personnes jouissent d'une bonne santé et ne présentent aucun danger pour la santé des autres personnes à bord, la convention s'applique à toutes les personnes qui sont employées dans une fonction quelconque à bord d'un navire, à l'exception: d'un pilote qui n'est pas membre de l'équipage; des personnes employées à bord par un employeur autre que l'armateur, sauf les officiers ou opérateurs de radio au service d'une compagnie de radiotélégraphie; des dockers itinérants qui ne sont pas membres de l'équipage; des personnes occupées dans les ports qui ne sont pas employées habituellement en mer.

Nature de l'examen médical et contenu du certificat médical

La convention indique que l'autorité compétente doit déterminer, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer intéressées, la nature de l'examen médical à effectuer et les indications qui doivent être portées sur le certificat. Pour la détermination de la nature de l'examen, il doit être tenu compte de l'âge de la personne visée ainsi que de la nature du travail à exécuter. Le certificat médical doit attester notamment: que l'ouïe et la vue du titulaire et, s'il s'agit d'une personne devant être employée au service du pont (exception faite de certain personnel spécialisé dont l'aptitude au travail qu'il aura à exécuter n'est pas susceptible d'être diminuée par le daltonisme), sa perception des couleurs sont satisfaisantes; que le titulaire n'est atteint d'aucune affection de nature à être aggravée par le service à la mer, ou qui le rend impropre à ce service, ou qui comporterait des risques pour la santé d'autres personnes à bord.

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration du BIT à sa 268^e session (Genève, mars 1997) et par l'Assemblée mondiale de la santé à sa 49^e session (mai 1996), une Consultation OIT/OMS sur les directives relatives à la conduite des examens médicaux d'aptitude précédant l'embarquement et des examens médicaux périodiques des gens de mer s'est tenue à Genève du 25 au 27 novembre 1997. Cette consultation a adopté les Directives relatives à la conduite des examens médicaux d'aptitude précédant l'embarquement et des examens médicaux des gens de mer⁵⁶. Ces directives visent les autorités compétentes, les praticiens chargés des examens, les armateurs, les représentants des gens de mer et d'autres entités qui s'occupent des examens médicaux susmentionnés. Elles ont été élaborées pour diminuer les écarts importants qui

⁵⁶ BIT: *Directives relatives à la conduite des examens médicaux d'aptitude précédant l'embarquement et des examens médicaux périodiques des gens de mer*, document ILO/WHO/D.2/1997.

existaient entre les normes médicales et les procédures d'examens en vigueur, et pour veiller à ce que les certificats médicaux délivrés aux gens de mer rendent compte de leur aptitude au travail. Enfin, elles visent à améliorer la sécurité et la santé en mer⁵⁷.

Période de validité du certificat médical

Le certificat médical est valide pendant une période ne dépassant pas deux années à compter de la date de sa délivrance. Pour autant que le certificat médical se rapporte à la perception des couleurs, il reste valide pendant une période ne dépassant pas six années à compter de la date de sa délivrance. Si la période de validité du certificat expire au cours d'un voyage, le certificat reste valide jusqu'à la fin du voyage.

Nouvel examen

Des dispositions doivent être prises pour permettre à toute personne qui, après avoir été examinée, se voit refuser un certificat de demander à être examinée de nouveau par un arbitre ou des arbitres médicaux, qui doivent être indépendants de tout armateur ou de toute organisation d'armateurs ou de gens de mer⁵⁸.

Application des normes dans la pratique

Trois points essentiels ressortent de l'analyse des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, la validité du certificat médical ne peut excéder deux années. Ensuite, la nature de l'examen médical et le contenu du certificat médical doivent faire l'objet de consultations entre l'autorité compétente et les organisations d'armateurs et de gens de mer. Enfin, l'indépendance des médecins agréés par l'autorité compétente et les organisations d'armateurs et de gens de mer ne suffit pas pour garantir le respect de l'article 8 de la convention. Des dispositions doivent être prises pour qu'un nouvel examen puisse être effectué par un arbitre médical en cas de refus d'un certificat médical.

Capacités professionnelles

Convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936

Contenu de la convention

Brevet de capacité

La convention indique que nul ne peut exercer ou être engagé pour exercer à bord d'un navire auquel s'applique la convention — à savoir tout navire immatriculé dans un

⁵⁷ BIT, *ibid.*

⁵⁸ La convention semble mettre l'accent, d'une part, sur la possibilité d'une voie de recours contre la première décision et, d'autre part, sur le fait que ce recours doit être exercé devant un médecin indépendant de tout armateur ou de toute organisation d'armateurs ou de gens de mer. Le terme «arbitre» utilisé dans cette disposition paraît viser essentiellement le rôle exercé par le médecin dans ces conditions. Il apparaît donc que les dispositions de la convention seraient appliquées si les arrangements pris prévoient, en cas de refus du certificat, un nouvel examen par un médecin indépendant, qu'il ait ou non le titre d'«arbitre médical». Conférence internationale du Travail, interprétation d'une décision concernant la convention n° 73, Japon. BIT, *Bulletin officiel*, vol. XXXVIII, 1955, n° 7, p. 385.

territoire à l'égard duquel la convention est en vigueur et effectuant une navigation maritime, à l'exception des navires de guerre, des navires d'Etat et des navires au service d'une administration publique, qui n'ont pas une affectation commerciale, et des navires en bois, de construction primitive, tels que dhows et jonques — les fonctions de capitaine ou patron, d'officier de pont chef de quart, de chef mécanicien et d'officier mécanicien chef de quart, sans être titulaire d'un brevet, constatant sa capacité d'exercer ces fonctions, délivré ou approuvé par l'autorité publique du territoire où le navire est immatriculé. Il ne peut être dérogé à ces dispositions qu'en cas de force majeure⁵⁹. La législation nationale peut accorder des dérogations totales ou partielles pour les navires d'une jauge brute inférieure à 200 tonneaux.

Délivrance d'un brevet de capacité

Conformément à la convention, nul ne doit recevoir un brevet de capacité:

- s'il n'a atteint l'âge minimum exigé pour la délivrance de ce brevet;
- si son expérience professionnelle n'a eu la durée minimum exigée pour la délivrance de ce brevet;
- s'il n'a subi avec succès les examens organisés et contrôlés par l'autorité compétente en vue de constater s'il possède l'aptitude nécessaire pour exercer les fonctions correspondant au brevet auquel il est candidat.

Application de la convention

Tout Membre ratifiant la convention doit en assurer, par un système d'inspection efficace, l'application effective. La législation nationale doit prévoir les cas dans lesquels les autorités d'un Membre peuvent arrêter tout navire immatriculé dans son territoire en raison d'une infraction aux dispositions de la convention.

⁵⁹ La convention ne définit pas l'expression «force majeure», mais les travaux préparatoires à la convention apportent des indications à ce sujet. Il ressort du rapport préparatoire de 1931 et des réponses de divers gouvernements au questionnaire qui leur avait été soumis que le projet de convention devait expressément prévoir la possibilité d'exception, par exemple dans les cas mentionnés par le gouvernement français (lorsque, pour une raison soudaine et imprévue, un navire se trouve privé des services d'une personne qualifiée ayant déjà été engagée, lorsqu'une autre personne n'est pas disponible en temps voulu ou lorsque, en raison d'une maladie ou d'un accident pendant le trajet, les fonctions d'une personne qualifiée doivent être remplies momentanément par une personne n'ayant pas le certificat requis). Ce rapport indiquait en outre qu'il était vain d'énumérer tous les cas de ce type ou de tenter de les définir précisément et que l'expression «force majeure» s'appliquait aux situations ayant lieu une fois que le navire avait pris la mer. BIT: Conférence internationale du Travail, 15^e session, Institution par chacun des pays maritimes d'un minimum de capacité professionnelle exigible des capitaines, officiers de pont et officiers mécaniciens remplissant les fonctions de chef de quart à bord des navires marchands (rapport IV, Genève, 1931). Ainsi, le rapport n'a pas défini l'expression «force majeure», mais il en a donné des exemples. D'autres indications peuvent être tirées de l'interprétation de plusieurs conventions de l'OIT, en particulier la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919. Cette interprétation, rendue publique en 1951, indique que le cas de force majeure, dont il est fait mention à l'article 4 a) de la convention n° 4, est constitué lorsque se produit une interruption d'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique. BIT, interprétation de la décision de la Conférence internationale du Travail sur la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, la convention (n° 6) sur le travail de nuit des enfants (industrie), 1919, la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et la convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, *Bulletin officiel*, vol. XXXIX, 1951, n° 3, pp. 247 à 249.

Application des normes dans la pratique

Trois points essentiels ressortent de l'analyse des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, l'article 3, paragraphe 2, de la convention indique qu'il ne peut être dérogé à l'obligation d'être titulaire d'un brevet qu'en cas de force majeure, notion qui va au-delà des «cas exceptionnels» ou des «cas d'urgence». Ensuite, le fait que des gens de mer n'étant pas titulaires d'un brevet exercent, sous la supervision d'un officier titulaire d'un brevet, les fonctions de chef de quart n'est pas conforme à la convention. Enfin, dans un cas où un minimum de seize années d'études était requis, à partir de l'âge de 6 ans, pour obtenir le brevet de capitaine ou d'officier mécanicien, ce certificat ne pouvant alors être délivré avant l'âge de 22 ans, même si cet âge n'était pas précisé dans la législation, la commission a estimé que le gouvernement en question ne devrait pas avoir de difficultés pour faire appliquer cette disposition, et elle a demandé des informations sur toutes mesures prises à cet égard.

Convention (n° 69) sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946

Contenu de la convention

Diplôme de capacités professionnelles

La convention indique que nul ne peut être engagé comme cuisinier de navire à bord d'un navire auquel s'applique la convention s'il n'est titulaire d'un diplôme attestant son aptitude à exercer la profession de cuisinier de navire, et délivré conformément aux dispositions de ses articles. Toutefois, l'autorité compétente peut accorder l'exemption de la disposition ci-dessus au cas où, à son avis, il y aurait pénurie de cuisiniers de navire diplômés.

Délivrance des diplômes de capacité

L'autorité compétente doit prendre toutes les dispositions utiles pour organiser des examens professionnels et délivrer des diplômes de capacité. Nul ne peut obtenir un diplôme de capacité:

- s'il n'a atteint un âge minimum qui sera fixé par l'autorité compétente;
- s'il n'a servi à la mer pendant une période minimum qui sera fixée par l'autorité compétente;
- s'il n'a subi avec succès l'examen prescrit par l'autorité compétente.

Contenu de l'examen

L'examen doit comporter une épreuve pratique portant sur l'aptitude du candidat à préparer des repas; il doit également comprendre des épreuves portant sur la valeur nutritive des denrées alimentaires, sur l'établissement de menus variés et bien composés et sur la manipulation et l'emmagasinage des vivres à bord. L'examen peut être organisé et le certificat délivré soit directement par l'autorité compétente, soit sous le contrôle de celle-ci, par une école de cuisine agréée ou toute autre institution agréée.

Application des normes dans la pratique

Trois points essentiels ressortent de l'analyse des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, la

convention s'applique à tous les navires de mer, de propriété publique ou privée. Ensuite, la législation qui permet d'appliquer la convention doit prévoir un diplôme ou un certificat pour la profession de cuisinier de navire, l'expérience professionnelle dans ce domaine n'étant pas suffisante. Enfin, il est obligatoire d'avoir obtenu un certificat ou un diplôme et d'avoir passé un examen pour être engagé sur un navire en tant que cuisinier.

Convention (n° 74) sur les certificats de capacité de matelot qualifié, 1946

Contenu de la convention

Certificat de capacité

Conformément à la convention, nul ne peut être engagé à bord d'un navire comme matelot qualifié s'il n'est considéré comme compétent, aux termes de la législation nationale, pour accomplir toute tâche dont l'exécution peut être exigée d'un membre de l'équipage affecté au service du pont (autre qu'un officier, un membre de la maistrance ou un matelot spécialisé) et s'il n'est titulaire d'un certificat de capacité de matelot qualifié délivré en conformité des dispositions de la convention.

Délivrance du certificat de capacité

L'autorité compétente doit prendre les dispositions nécessaires pour organiser des examens et délivrer des certificats de capacité. Nul ne peut obtenir de certificat de capacité:

- s'il n'a atteint un âge minimum qui sera fixé par l'autorité compétente;
- s'il n'a servi à la mer, comme membre du personnel du pont, pendant une période minimum qui sera fixée par l'autorité compétente;
- s'il n'a subi avec succès l'examen de capacité prescrit par l'autorité compétente.

L'âge minimum fixé par l'autorité compétente ne doit pas être inférieur à 18 ans. La période minimum de service à la mer fixée par l'autorité compétente ne doit pas être inférieure à trente-six mois. Toutefois, l'autorité compétente peut:

- a) admettre, dans le cas de personnes ayant servi effectivement à la mer pendant au moins vingt-quatre mois et suivi avec des résultats satisfaisants un cours de formation professionnelle dans un établissement agréé, que le temps consacré à ladite formation, ou une partie de ce temps, soit considéré comme période de service à la mer;
- b) permettre, sur leurs bonnes notes de sortie, l'octroi de certificats de matelot qualifié aux élèves de navires-écoles de mer agréés ayant servi dix-huit mois à bord de tels navires.

Application des normes dans la pratique

Trois principaux points ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Premièrement, la législation nationale qui permet d'appliquer la convention doit définir les «matelots qualifiés» et préciser quelles catégories des membres d'équipage doivent être titulaires d'un certificat de capacité. Deuxièmement, la convention indique que le temps consacré à la formation professionnelle dans un établissement agréé peut être pris en compte dans la période minimum de service à la mer, laquelle est de trente-six mois, mais la convention ne permet pas de raccourcir cette période minimum. Par conséquent, les dispositions selon lesquelles un certificat de capacité de matelot qualifié peut être délivré après vingt-quatre mois de

service en mer et l'obtention de résultats satisfaisants à un examen vont à l'encontre de la convention. Troisièmement, la convention ne s'applique pas aux pêcheurs en tant que tels. Toutefois, lorsqu'un marin occupé à bord d'un navire de pêche doit remplir des fonctions sur le pont qui correspondent à celles d'un matelot qualifié, les conditions requises à l'article 2 de la convention — âge minimum, service à la mer et passage d'un examen de capacité — s'appliquent.

Formation

La recommandation n° 137 de 1970 porte sur la formation professionnelle des gens de mer. Etant donné que cette recommandation est expressément mentionnée à l'article 2 *e*) de la convention n° 147, dans le cas où un Membre donné n'aurait pas ratifié la convention n° 147, c'est la règle générale qui s'applique, à savoir que les recommandations de l'OIT n'ont pas force contraignante pour les Etats Membres. Dans ce cas, la recommandation fournit des orientations. En revanche, lorsqu'un pays a ratifié la convention n° 147, il doit, conformément à l'article 2 *e*) de cette convention, tenir compte de la recommandation lorsqu'il fait en sorte que les gens de mer engagés sur des navires immatriculés sur son territoire soient convenablement qualifiés ou formés aux fonctions pour lesquelles ils sont recrutés.

Contenu de la recommandation

Champ d'application

La recommandation s'applique à toute formation destinée à préparer une personne à travailler à bord d'un navire de mer, de propriété publique ou privée, affecté, soit pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers, soit à l'enseignement, soit à la recherche scientifique. La recommandation s'applique à la formation des personnes se préparant à exercer des fonctions dans le service du pont, le service de la machine, le service radioélectrique ou le service général des navires, ou dans plusieurs de ces services. Elle ne s'applique pas aux pêcheurs.

Objectifs de la formation professionnelle

Les objectifs fondamentaux dont devrait s'inspirer toute politique de formation professionnelle des gens de mer devraient être, entre autres, les suivants: maintenir et améliorer le rendement dans l'industrie des transports maritimes ainsi que les aptitudes et la capacité des gens de mer, compte tenu de leurs besoins dans le domaine de l'éducation et de l'intérêt économique et social du pays; maintenir et améliorer les normes en matière de prévention d'accidents à bord des navires marchands, en mer ou dans les ports, en vue de réduire les risques d'accident; et assurer une formation permettant à tous les gens de mer possédant les capacités requises d'acquérir une meilleure qualification ou d'obtenir une promotion jusqu'aux fonctions les plus élevées, les aidant ainsi à améliorer leur efficacité à développer leur productivité et à retirer plus de satisfaction de leur travail⁶⁰. Dans chaque pays, les programmes de formation de tous organismes publics et privés qui s'occupent de la formation des gens de mer devraient être coordonnés et développés suivant des normes nationales dûment approuvées.

⁶⁰ La commission d'experts a souligné que des mesures concernant la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle des gens de mer devraient être prises en vue de répondre aux besoins des navires en officiers et personnel subalterne, qu'ils soient spécialisés ou du service général, et qui possèdent des qualifications couvrant la technologie la plus moderne disponible dans les transports maritimes. BIT, étude d'ensemble de 1990 sur les normes du travail dans les navires marchands, *op. cit.*, paragr. 208.

Programmes et normes de formation

Les programmes de formation devraient régulièrement être revus et mis à jour, compte tenu des développements techniques de l'industrie. Il devrait être tenu compte, dans la révision des programmes de formation, du Document destiné à servir de guide, 1968, élaboré conjointement par l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime. Les programmes de formation destinés aux gens de mer devraient être organisés de façon méthodique, et leur financement devrait être assuré de manière régulière et adéquate, eu égard aux nécessités et aux développements actuels et futurs de l'industrie des transports maritimes.

Dans les cas où l'application d'innovations techniques impose un recyclage, celui-ci devrait être assuré gratuitement aux gens de mer intéressés. Durant les cours de recyclage, les intéressés devraient recevoir des allocations adéquates; les gens de mer envoyés à de tels cours par un armateur devraient recevoir leur plein salaire de base. Des normes de formation devraient être élaborées conformément aux exigences nationales pour l'octroi aux gens de mer des différents brevets de capacité. Ces normes devraient fixer les points suivants: la nature des examens médicaux, entre autres, que doivent subir les personnes qui vont recevoir une formation; l'instruction générale que doivent avoir les candidats pour l'admission aux cours de formation professionnelle en vue de l'obtention de brevets de capacité; les matières qui doivent figurer au programme des cours en ce qui concerne notamment la navigation, le matelotage, la radioélectricité, l'électronique, la mécanique, le service général et les relations humaines; la nature des examens que les élèves devront éventuellement subir au terme des cours de formation qui sont sanctionnés par des examens.

Autres questions

La recommandation contient également des dispositions sur les sujets suivants: programmes de formation, cours de formation maritime général, perfectionnement, méthodes de formation et coopération internationale.

Recrutement

Convention (n° 179) et recommandation (n° 186) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996

La convention n° 179 porte révision de la convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920. Elle envisage sous un angle nouveau la réglementation internationale du recrutement et du placement des gens de mer. Alors que la convention n° 9 prévoyait que le placement des marins ne peut faire l'objet d'un commerce exercé dans un but lucratif par aucune personne, société ou établissement⁶¹, la convention n° 179 régit les activités des services payants de recrutement et de placement des gens de mer⁶².

⁶¹ Pour un complément d'information, voir BIT: *Contrat d'engagement, placement, chômage et assurance contre le chômage*, rapport II, Conférence sur les gens de mer, Gênes, juin 1920.

⁶² Pour un complément d'information, voir BIT: *Révision de la convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920*, rapport III, Réunion tripartite sur les normes du travail maritime, Genève, 1994; résolution concernant le recrutement de gens de mer et la réglementation des bureaux de placement

Contenu de la convention

Définition de «service de recrutement et de placement»

L'expression «service de recrutement et de placement» désigne toute personne, société, institution, agence ou autre organisation du secteur public ou privé exerçant des activités relatives au recrutement des gens de mer pour le compte d'employeurs ou au placement de gens de mer auprès d'employeurs.

Définition de «gens de mer»

L'expression «gens de mer» désigne toute personne remplissant les conditions pour être employée ou engagée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire de mer autre qu'un navire d'Etat affecté à des fins militaires ou à des activités non commerciales.

Services de recrutement et de placement publics ou privés

La convention n'empêche pas un Membre d'assurer un service public gratuit de recrutement et de placement pour les gens de mer dans le cadre d'une politique visant à répondre aux besoins des gens de mer et des armateurs, que ce service fasse partie du service public de l'emploi ouvert à l'ensemble des travailleurs et des employeurs ou qu'il agisse en coordination avec ce dernier. La convention n'empêche pas non plus un Membre d'établir un système de services de recrutement et de placement privés.

Conditions de fonctionnement des services de recrutement et de placement privés

Lorsque des services de recrutement et de placement privés ont été établis ou doivent l'être, ils ne pourront exercer leur activité sur le territoire d'un Membre qu'en vertu d'un système de licence, d'agrément ou d'une autre forme de réglementation. Un tel système doit être établi, maintenu, modifié ou changé seulement après consultation des organisations représentatives des armateurs et des gens de mer. La prolifération excessive de ces services de recrutement et de placement privés ne doit pas être encouragée.

Obligations normatives du Membre

Tout Membre doit, par voie de législation nationale ou d'une réglementation applicable:

- s'assurer qu'aucun honoraire ou autres frais destinés au recrutement ou à l'emploi des gens de mer ne sont, directement ou indirectement, en totalité ou en partie, à la charge de ceux-ci; à cette fin, les coûts afférents aux examens médicaux nationaux obligatoires, à des certificats, à un document personnel de voyage et au livret professionnel national ne seront pas considérés comme «honoraires ou autres frais destinés au recrutement»;
- décider si et dans quelles conditions les services de recrutement et de placement peuvent placer ou recruter des gens de mer à l'étranger;
- spécifier, en tenant dûment compte du respect dû à la vie privée et de la nécessité de protéger la confidentialité, les conditions dans lesquelles les renseignements personnels sur les gens de mer peuvent être traités par les services de recrutement et

payants adoptée à la 74^e session (maritime) de la Conférence internationale du Travail, 1987. *Compte rendu des travaux*, BIT, Genève, 1988, pp. 16/26.

de placement, y compris aux fins de collecte, de conservation, de recoupements ou de communication à des tiers;

- fixer les conditions dans lesquelles la licence, l'agrément ou toute autre autorisation peuvent être suspendus ou retirés en cas d'infraction à la législation pertinente;
- dans le cas d'un système de réglementation autre qu'un système de licence ou d'agrément, préciser les conditions dans lesquelles les services de recrutement et de placement peuvent exercer leur activité, ainsi que les sanctions applicables en cas de violation de ces conditions.

Obligations de supervision du Membre

Tout Membre doit faire en sorte que l'autorité compétente:

- supervise étroitement tous les services de recrutement et de placement;
- n'accorde ou ne renouvelle la licence, l'agrément ou toute autre autorisation qu'après avoir vérifié si les services de recrutement et de placement concernés remplissent les conditions prévues par la législation nationale;
- s'assure que la direction et le personnel des services de recrutement et de placement pour les gens de mer sont des personnes convenablement formées et ayant une connaissance adéquate du secteur maritime;
- interdit aux services de recrutement et de placement d'avoir recours à des moyens, des procédures ou des listes destinés à empêcher ou à dissuader les gens de mer d'obtenir un emploi;
- oblige les services de recrutement et de placement à prendre des dispositions pour s'assurer, dans la mesure où cela est réalisable, que l'employeur a les moyens d'éviter que les gens de mer ne soient abandonnés dans un port étranger;
- veille à ce qu'un système de protection, sous forme d'une assurance ou d'une mesure équivalente appropriée, soit établi pour indemniser les gens de mer ayant subi des pertes pécuniaires du fait que le service de recrutement et de placement n'a pas rempli ses obligations à leur égard.

Obligations des services de recrutement et de placement

Tous les services de recrutement et de placement doivent, aux fins d'inspection par l'autorité compétente, tenir un registre de tous les gens de mer recrutés ou placés par leur intermédiaire.

Tous les services de recrutement et de placement doivent s'assurer:

- que tous les gens de mer recrutés ou placés par leur intermédiaire possèdent les qualifications requises et détiennent les documents nécessaires pour l'exercice des emplois considérés;
- que les contrats de travail et les contrats d'engagement sont conformes à la législation et aux conventions collectives applicables;
- que, préalablement à l'engagement ou au cours du processus d'engagement, les gens de mer sont informés de leurs droits et obligations en vertu de leur contrat de travail et de leur contrat d'engagement;

-
- que les dispositions nécessaires sont prévues pour que les gens de mer puissent examiner leur contrat de travail et leur contrat d'engagement avant et après leur signature et pour qu'une copie du contrat de travail leur soit remise.

Examen des plaintes

L'autorité compétente doit s'assurer que des mécanismes et procédures appropriés existent en vue, si nécessaire, d'enquêter au sujet des plaintes relatives aux activités des services de recrutement et de placement, avec le concours, lorsqu'il y a lieu, des représentants des armateurs et des gens de mer. Toute plainte afférente aux activités d'un service de recrutement et de placement doit faire l'objet par ce dernier d'un examen et d'une réponse et, lorsqu'elle n'est pas résolue, être portée à la connaissance de l'autorité compétente. Si des plaintes concernant les conditions de travail ou de vie à bord des navires sont portées à l'attention de services de recrutement et de placement, ces derniers transmettront lesdites plaintes à l'autorité dont elles relèvent. Rien dans les dispositions de la convention n'affecte la faculté pour les gens de mer de porter directement toute plainte à la connaissance de l'autorité dont elle relève.

Contenu de la recommandation n° 186

Obligations de l'autorité compétente

L'autorité compétente devrait:

- prendre les mesures nécessaires pour promouvoir une coopération efficace entre les services de recrutement et de placement, qu'ils soient publics ou privés;
- prendre en compte, avec la participation des armateurs, des gens de mer et des instituts de formation concernés, les besoins du secteur maritime, aux niveaux national et international, lorsque les programmes de formation de gens de mer sont mis en place;
- prendre des dispositions appropriées en vue de la coopération des organisations représentatives des armateurs et des gens de mer à l'organisation et au fonctionnement des services publics de recrutement et de placement là où ils existent;
- disposer d'un mécanisme en vue de la collecte et de l'analyse des informations pertinentes sur le marché du travail maritime, en ce qui concerne notamment:
 - i) l'offre actuelle et prévisible de gens de mer classés par âge, sexe, grade et qualifications ainsi que les besoins du secteur. La collecte de données sur l'âge et le sexe n'est admissible qu'à des fins statistiques ou si ces données sont utilisées dans le cadre d'un programme visant à empêcher toute discrimination fondée sur l'âge et le sexe;
 - ii) les possibilités d'emplois sur les navires nationaux et étrangers;
 - iii) la continuité de l'emploi;
 - iv) le placement des apprentis, élèves officiers et autres stagiaires;
 - v) l'orientation professionnelle des futurs gens de mer;
- faire en sorte que le personnel responsable de la surveillance des services de recrutement et de placement soit convenablement formé et possède une connaissance appropriée du secteur maritime;

-
- prescrire ou approuver des normes de fonctionnement et encourager l'adoption de codes de déontologie ou d'éthique pour ces services;
 - promouvoir un contrôle continu dans le cadre d'un système de normes de qualité.

Normes de fonctionnement

Les normes de fonctionnement devraient inclure des dispositions relatives:

- aux qualifications et à la formation requises de la direction et du personnel des services de recrutement et de placement, qui devraient comprendre la connaissance du secteur maritime, et notamment des instruments internationaux maritimes pertinents sur la formation, les certificats de capacité et les normes de travail;
- à la tenue d'un registre des gens de mer à la recherche d'un embarquement;
- aux questions relatives aux examens médicaux, aux vaccinations, aux documents nécessaires aux gens de mer et à toutes autres formalités auxquelles ces derniers doivent satisfaire pour obtenir un emploi.

En particulier, les normes de fonctionnement visées au paragraphe 1 *f*) devraient prévoir que les services de recrutement et de placement:

- tiennent, en veillant au respect dû à la vie privée et à la nécessité de protéger la confidentialité, des registres complets des gens de mer couverts par leur système de recrutement et de placement, lesquels devraient au moins inclure les informations suivantes:
 - i) les qualifications des gens de mer;
 - ii) leurs états de service;
 - iii) les données personnelles pertinentes pour l'emploi;
 - iv) les données médicales pertinentes pour l'emploi;
- tiennent à jour les listes d'équipages des navires sur lesquels ils placent des équipages et assurent qu'il existe un moyen permettant de les contacter à tout moment en cas d'urgence;
- disposent d'une procédure établie pour assurer que ni l'agence ni son personnel n'exploitent les gens de mer en ce qui concerne l'offre d'engagement sur des navires donnés ou par des sociétés données;
- disposent d'une procédure établie pour éviter les risques d'exploitation des gens de mer pouvant résulter de la remise d'avances sur salaire ou de toute autre transaction financière conclue entre l'employeur et les gens de mer et traitée par leur intermédiaire;
- fassent connaître clairement les frais que les gens de mer auront à supporter pour l'obtention des certificats médicaux et autorisations nécessaires;
- veillent à ce que les gens de mer soient informés de toutes conditions particulières applicables au travail pour lequel ils vont être engagés ainsi que des pratiques particulières adoptées par les employeurs en ce qui concerne leur emploi;

-
- disposent d'une procédure établie, pour traiter les cas d'incompétence ou d'indiscipline, conforme aux principes d'équité, à la législation et à la pratique nationales et, le cas échéant, aux conventions collectives;
 - disposent d'une procédure établie pour veiller, dans la mesure où cela est réalisable, à ce que les certificats médicaux et de capacité présentés par les gens de mer en vue d'obtenir un emploi soient à jour, n'aient pas été obtenus frauduleusement, et que leurs références professionnelles soient vérifiées;
 - disposent d'une procédure établie pour que les demandes d'informations ou de conseils formulées par les proches des gens de mer lorsque ceux-ci sont embarqués soient traitées sans délai, avec bienveillance, et sans frais;
 - se fixent pour règle de ne mettre des gens de mer à la disposition d'employeurs que si ces derniers offrent des conditions d'emploi conformes à la législation applicable ou aux conventions collectives.

Application des normes dans la pratique

La convention n° 179 est entrée en vigueur le 22 avril 2000. Les premiers rapports des Etats qui l'ont ratifiée sont attendus en 2004.

14.3. Conditions de travail

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976	13	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 146 et à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Convention (n° 166) sur le rapatriement des marins (révisée), 1987	8	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 174) sur le rapatriement des marins, 1987	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996	4	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 187) sur les salaires et la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 153) sur la protection des jeunes marins, 1976	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 153.
Instrument à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926	58	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 22 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 23) sur le rapatriement des marins, 1926	45	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 23 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 166) sur le rapatriement des marins (révisée), 1987, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 23.
Recommandation (n° 27) sur le rapatriement des capitaines et des apprentis, 1926	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 27 par la convention (n° 166) sur le rapatriement des marins (révisée), 1987, et la recommandation (n° 174) sur le rapatriement des marins, 1987.
Convention (n° 54) des congés payés des marins, 1936	4	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 54 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976.
Convention (n° 72) des congés payés des marins, 1946	1	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 72 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976.

Convention (n° 91) sur les congés payés des marins (révisée), 1949	17	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 91 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976, ratification qui entraînerait, de plein droit, dénonciation immédiate de la convention n° 91. Il a également mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 91. Enfin, il a décidé que la situation de la convention n° 91 serait réexaminée en temps opportun, en vue de son éventuelle abrogation, lorsque le nombre de ratifications de cette convention aura substantiellement diminué par suite des ratifications de la convention n° 146.
Convention (n° 57) sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936	4	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 57 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996. Il a également décidé de proposer le retrait de la convention n° 57 à la Conférence.
Recommandation (n° 49) sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 49 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de cette recommandation à la Conférence.
Convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946	1	Le Conseil d'administration a invité l'Etat partie à la convention n° 76 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996. Il a également décidé de proposer le retrait de la convention n° 76 à la Conférence.
Convention (n° 93) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949	6	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 93 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996. Il a également décidé de proposer le retrait de la convention n° 93 à la Conférence.
Convention (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958	16	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 109 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996. Il a également décidé que la situation de cette convention, y compris son retrait éventuel, serait réexaminée en temps opportun, après l'entrée en vigueur de la convention n° 180.
Recommandation (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1958	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 109 par la recommandation (n° 187) sur les salaires et la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996.

Détermination des conditions d'emploi

Convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tous les navires de mer immatriculés dans le pays de l'un des Membres ayant ratifié la présente convention et aux armateurs, capitaines et marins de ces navires. Elle ne s'applique pas: aux navires de guerre; aux navires d'Etat n'ayant pas

une affectation commerciale; aux navires affectés au cabotage national; aux yachts de plaisance; aux bâtiments compris sous la dénomination de *Indian country craft*; aux bateaux de pêche; aux bâtiments d'une jauge brute inférieure à 100 tonneaux ou 300 mètres cubes et, s'il s'agit de navires affectés au commerce intérieur, d'une jauge inférieure à la limite fixée pour le régime particulier de ces navires par la législation nationale en vigueur au moment de l'adoption de la présente convention.

Contrat d'engagement

Conformément à la convention, toute personne employée ou engagée à bord, à quelque titre que ce soit, et figurant au rôle d'équipage, doit conclure un contrat d'engagement avec l'armateur ou son représentant. Cette obligation ne vise pas les capitaines, les pilotes, les élèves des navires-écoles, les apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage, les équipages de la flotte de guerre et les autres personnes au service permanent de l'Etat.

Formalités et dispositions protectrices en ce qui concerne la signature du contrat

Le contrat d'engagement est signé par l'armateur ou son représentant et par le marin. Des facilités doivent être données au marin et, éventuellement, à son conseiller pour examiner le contrat d'engagement avant que celui-ci soit signé. Les conditions dans lesquelles le marin signe le contrat doivent être fixées par la législation nationale de manière à assurer le contrôle de l'autorité publique compétente. Les dispositions qui précèdent, concernant la signature du contrat, sont considérées comme observées s'il est établi par un acte de l'autorité compétente que les clauses du contrat ont été présentées par écrit à cette autorité et qu'elles ont été confirmées à la fois par l'armateur ou son représentant et par le marin.

La législation nationale doit prévoir des dispositions pour garantir que le marin comprend le sens des clauses du contrat.

Contenu du contrat

Le contrat ne doit contenir aucune disposition qui soit contraire à la législation nationale ou à la convention. Il peut être conclu soit à durée déterminée, soit au voyage, ou, si la législation nationale le permet, pour une durée indéterminée. Le contrat doit indiquer clairement les droits et obligations respectifs de chacune des parties.

Il doit comporter obligatoirement les mentions suivantes:

- les nom et prénoms du marin, la date de sa naissance ou son âge, ainsi que le lieu de sa naissance;
- le lieu et la date de la conclusion du contrat;
- la désignation du ou des navires à bord duquel ou desquels le marin s'engage à servir;
- l'effectif de l'équipage du navire, si la législation nationale prescrit cette mention;
- le voyage ou les voyages à entreprendre, s'ils peuvent être déterminés au moment de l'engagement;
- le service auquel le marin doit être affecté;
- si possible, le lieu et la date auxquels le marin sera tenu de se présenter à bord pour le commencement de son service;

-
- les vivres à allouer au marin, sauf le cas où la législation nationale prévoit un régime différent;
 - le montant des salaires;
 - le terme du contrat, soit:
 - a) si le contrat a été conclu pour une durée déterminée, la date fixée pour l'expiration du contrat;
 - b) si le contrat a été conclu au voyage, la destination convenue pour la fin du contrat et l'indication du délai à l'expiration duquel le marin sera libéré après arrivée à cette destination;
 - c) si le contrat a été conclu pour une durée indéterminée, les conditions dans lesquelles chaque partie pourra dénoncer le contrat ainsi que le délai de préavis, ce délai ne devant pas être plus court pour l'armateur que pour le marin;
 - le congé payé annuel, accordé au marin après une année passée au service du même armement, si la législation nationale prévoit un tel congé;
 - toutes autres mentions que la législation nationale pourrait imposer.

Informations sur les conditions d'emploi

En vue de permettre au marin de s'assurer de la nature et de l'étendue de ses droits et obligations, la législation nationale doit prévoir des dispositions fixant les mesures nécessaires pour que le marin puisse se renseigner à bord de façon précise sur les conditions de son emploi, soit par l'affichage des clauses du contrat d'engagement dans un endroit facilement accessible à l'équipage, soit par toute autre mesure appropriée.

Fin du contrat d'engagement

Le contrat d'engagement à durée indéterminée prend fin par la dénonciation du contrat par l'une ou l'autre des parties dans un port de chargement ou de déchargement du navire, sous condition que le délai de préavis convenu à cet effet, et qui doit être au minimum de vingt-quatre heures, soit observé.

Le préavis doit être donné par écrit; la législation nationale doit déterminer les conditions dans lesquelles le préavis doit être donné, de manière à éviter toute contestation ultérieure entre les parties.

Le contrat d'engagement à durée déterminée prend fin par la dénonciation du contrat par l'une ou l'autre des parties dans un port de chargement ou de déchargement du navire, sous condition que le délai de préavis convenu à cet effet, et qui doit être au minimum de vingt-quatre heures, soit observé.

Le présent préavis doit être donné par écrit: la législation nationale doit déterminer les conditions dans lesquelles le préavis doit être donné, de manière à éviter toute contestation ultérieure entre les parties.

Le contrat d'engagement, qu'il soit conclu au voyage, à durée déterminée ou à durée indéterminée, sera résolu de plein droit dans les cas ci-après:

- consentement mutuel des parties;
- décès du marin;

-
- perte ou innavigabilité absolue du navire;
 - toute autre cause stipulée par la législation nationale ou la présente convention.

La législation nationale doit fixer les circonstances dans lesquelles l'armateur ou le capitaine a la faculté de congédier immédiatement le marin. La législation nationale doit également déterminer les circonstances dans lesquelles le marin a la faculté de demander son débarquement immédiat.

Mention des services à bord des navires

L'article 5 de la convention indique que tout marin doit recevoir un document contenant la mention de ses services à bord du navire. La législation nationale doit déterminer la forme de ce document, les mentions qui doivent y figurer et les conditions dans lesquelles il doit être établi. Ce document ne peut contenir aucune appréciation de la qualité du travail du marin et aucune indication sur ses salaires⁶³. De plus, les salaires ne peuvent être indiqués en aucun moment, même avec le consentement de la personne intéressée⁶⁴.

Quel que soit le motif de la cessation du contrat, il doit être fait mention dans le document prévu à l'article 5 et dans le rôle d'équipage de la cessation du contrat et, à la requête de l'une des parties, le document doit être visé par l'autorité publique compétente. En ce qui concerne le contenu du document, il ne doit faire mention que du débarquement du marin et non de ses motifs⁶⁵. Enfin, outre le document mentionné à l'article 5, le marin a le droit d'obtenir du capitaine, à tous moments, un certificat séparé attestant la qualité de son travail ou, à défaut, un certificat indiquant qu'il a été libéré de ses obligations au titre du contrat.

Application des normes dans la pratique

Les points suivants ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, certaines dispositions de la convention ne sont pas directement applicables et des mesures législatives doivent être prises à cette fin. Ainsi, il ne suffit pas que la Constitution nationale indique que les conventions ratifiées à l'échelle internationale font partie du droit interne. Par ailleurs, les Membres ayant ratifié la convention doivent veiller à ce que le travail des gens de mer fasse l'objet d'un contrat conclu avec l'armateur ou son représentant (article 3 de la convention), même si une convention collective est en vigueur. Ensuite, toute mention, dans le document faisant état des services à bord du navire, d'une faute du marin et des sanctions prises par le capitaine ou l'employeur est contraire à l'article 5, paragraphe 2, de la convention. De plus, l'article 6, paragraphe 3, de la convention indique que le contrat doit comporter la désignation du navire à bord duquel le marin s'engage à servir, mais aussi le voyage à entreprendre, les contrats pouvant être à durée déterminée ou

⁶³ Cette disposition a été incluse dans le texte de la convention pour que le marin puisse utiliser le document contenant la mention de ses services à bord du navire et trouver un autre emploi sans que le capitaine du navire où il était occupé ne puisse faire mention dans ce document d'informations qui pourraient lui porter préjudice. BIT, Conférence internationale du Travail, 9^e session, *Compte rendu des travaux*, BIT, Genève, 1926.

⁶⁴ BIT, Conférence internationale du Travail, interprétation d'une décision concernant la convention, Japon. *Bulletin officiel*, vol. XXXVIII, 1955, n^o 7, pp. 383 à 385.

⁶⁵ BIT, Conférence internationale du Travail, 9^e session, *Compte rendu des travaux*, Genève, 1926, p. 524.

indéterminée. Les dispositions selon lesquelles le marin ne peut mettre un terme à son contrat que dans les ports métropolitains ou dans un port ou département d'outre-mer, lorsque le marin est employé à bord d'un navire enregistré dans l'un de ces ports, sont contrares à l'article 9, paragraphe 1, de la convention. Afin de garantir la pleine observation de la convention, dans le cas où le marin ne comprendrait pas la langue dans laquelle le contrat est rédigé, il faut que le contrat soit établi dans une langue qu'il comprenne et, le cas échéant, que le représentant de l'autorité compétente ou le capitaine, en présence de témoins, expliquent au marin le contenu du contrat. Le préavis de licenciement, dans le cas d'un contrat à durée indéterminée, doit être donné par écrit. La législation nationale doit déterminer les conditions dans lesquelles le préavis doit être donné, de manière à éviter toute contestation ultérieure entre les parties. L'article 9, paragraphe 3, de la convention indique expressément que la législation nationale doit déterminer les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le délai de préavis, même régulièrement donné, n'aura pas pour effet d'opérer la résiliation du contrat. Toutefois, cette disposition ne permet pas au Membre ayant ratifié la convention de ne pas tenir compte de la règle générale établie par l'article 9, paragraphe 1, ni de la remplacer par une autre règle générale, en vertu de laquelle un contrat à durée indéterminée ne pourrait être résilié que dans un port du pays d'enregistrement du navire, et non dans un port étranger. Par ailleurs, le certificat distinct concernant la qualité du travail ou indiquant qu'il est mis fin aux obligations du marin, que celui-ci pourrait demander, diffère du document contenant la mention de ses services à bord du navire qui est prévu à l'article 5 de la convention. Autres points: conformément à la définition de «marin» de l'article 2 b) de la convention, les marins étrangers qui ne résident pas dans le pays sont visés par la convention, à condition qu'ils figurent au rôle d'équipage. De plus, la législation donnant effet à la convention devrait également s'appliquer aux marins engagés à bord de navires nationaux dans des ports à l'étranger. Enfin, la mention des services en mer dans le document d'identité des marins est contraire à l'article 5 de la convention, lequel prévoit que la mention de ces services doit faire l'objet d'un document distinct.

Durée du travail et temps de repos

Convention (n° 180) sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, 1996, et recommandation (n° 187) sur les salaires et la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires (révisée), 1996

Depuis sa création, l'OIT a pris plusieurs fois l'initiative d'établir des normes internationales sur la durée du travail des gens de mer. Quatre conventions de l'OIT ont été adoptées sur ce sujet mais aucune n'est entrée en vigueur⁶⁶. L'une des difficultés ayant empêché leur ratification tenait au fait que ces conventions traitaient à la fois des salaires et de la durée de travail des gens de mer. Ces deux questions sont étroitement liées, mais il se peut que leur conjugaison dans un seul instrument ait empêché la ratification de pays qui étaient en mesure d'accepter une norme sur l'un des deux sujets, mais non sur l'autre, étant donné en particulier les différences salariales importantes qui existaient d'un pays à l'autre. La convention n° 180 porte sur la durée du travail des gens de mer et sur les effectifs des navires, mais les salaires des gens de mer font l'objet d'un instrument distinct, la

⁶⁶ La convention (n° 57) sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936; la convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946; la convention (n° 93) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949; et la convention (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958.

recommandation (n° 187) sur les salaires et la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires (révisée), 1996.

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tout navire de mer, de propriété publique ou privée, qui est immatriculé dans le territoire d'un Membre pour lequel la convention est en vigueur et qui est normalement affecté à des opérations maritimes commerciales. Dans la mesure où, après consultation des organisations représentatives des armateurs à la pêche et des pêcheurs, l'autorité compétente considère que cela est réalisable, elle peut appliquer les dispositions de la convention à la pêche maritime commerciale. En cas de doute sur la question de savoir si un navire doit être considéré aux fins de la convention comme un navire de mer, ou comme un navire affecté à des opérations maritimes commerciales ou à la pêche maritime commerciale, la question doit être réglée par l'autorité compétente, après consultation des organisations d'armateurs, de marins et de pêcheurs intéressées.

Durée du travail et heures de repos

Aux fins de la convention, l'expression «durée du travail» désigne le temps durant lequel un marin est tenu d'effectuer un travail pour le navire, et l'expression «heures de repos» désigne le temps qui n'est pas compris dans la durée du travail. Cette expression n'inclut pas les pauses de courte durée. La convention fixe trois normes fondamentales:

- i) les horaires normaux de travail;
- ii) le nombre maximal d'heures de travail;
- iii) le nombre minimal d'heures de repos.

En ce qui concerne les horaires normaux de travail, la convention ne définit pas les responsabilités du Membre qui ratifie la convention. Elle se borne à indiquer que tout Membre qui la ratifie reconnaît que la norme de durée du travail pour les gens de mer, comme pour les autres travailleurs, est de huit heures avec un jour de repos par semaine, plus le repos correspondant aux jours fériés. Cependant, rien n'empêche le Membre d'adopter des dispositions visant à autoriser ou à enregistrer une convention collective qui fixe les horaires normaux de travail pour les gens de mer sur une base qui ne soit pas moins favorable que la convention. En ce qui concerne le nombre maximum d'heures de travail et le nombre minimum d'heures de repos, le Membre est tenu de respecter les limites énoncées dans la convention.

La convention établit les limites suivantes:

- le nombre maximal d'heures de travail ne doit pas dépasser quatorze heures par période de vingt-quatre heures, et soixante-douze heures par période de sept jours;
- le nombre minimal d'heures de repos ne doit pas être inférieur à dix heures par période de vingt-quatre heures, ou à soixante-dix-sept heures par période de sept jours.

Les heures de repos ne peuvent être scindées en plus de deux périodes, dont l'une d'au moins six heures, et l'intervalle entre deux périodes consécutives de repos ne doit pas dépasser quatorze heures.

Toutefois, rien ne saurait empêcher le Membre d'adopter une législation nationale ou une procédure permettant à l'autorité compétente d'autoriser ou d'enregistrer des

conventions collectives prévoyant des dérogations aux limites fixées. Ces dérogations doivent, dans la mesure du possible, être conformes aux normes fixées, mais peuvent tenir compte de périodes de congé plus fréquentes ou plus longues, ou de l'octroi de congés compensatoires aux marins de quart ou aux marins travaillant à bord de navires affectés à des voyages de courte durée.

Le Membre doit exiger que soit affiché à un endroit facilement accessible un tableau précisant l'organisation du travail à bord et qui doit indiquer pour chaque fonction au moins: le programme du service à la mer et au port; le nombre maximal d'heures de travail ou le nombre minimal d'heures de repos prescrit par la législation, la réglementation ou les conventions collectives en vigueur dans l'Etat du pavillon.

Registres des heures quotidiennes de travail ou de repos

Le Membre doit prévoir que des registres des heures quotidiennes de travail ou de repos des marins soient tenus pour veiller au respect des dispositions applicables. L'autorité compétente doit fixer les modalités de tenue de ces registres à bord, y compris les intervalles auxquels les informations doivent être consignées. Elle doit établir pour les registres des heures de travail ou des heures de repos des marins un modèle en tenant compte des éventuelles directives de l'OIT ou utiliser le modèle éventuellement fourni par l'OIT⁶⁷.

Effectifs des navires

Tout navire auquel s'applique la convention doit avoir à bord un équipage suffisant en nombre et en qualité pour garantir la sécurité, conformément au document spécifiant les effectifs minima de sécurité, ou à tout autre document équivalent, établi par l'autorité compétente. Pour déterminer, approuver ou réviser les effectifs d'un navire, l'autorité compétente doit tenir compte de la nécessité d'éviter ou de restreindre, dans toute la mesure possible, une durée du travail excessive, d'assurer un repos suffisant et de limiter la fatigue.

Age minimum

Conformément à la convention, aucune personne âgée de moins de 16 ans ne doit travailler à bord d'un navire. De plus, le travail de nuit des personnes de moins de 18 ans est interdit, une certaine flexibilité étant autorisée à des fins de formation.

Contenu de la recommandation n° 187

La recommandation porte sur les salaires des gens de mer, les salaires minima et le montant du salaire ou de la solde de base mensuels minima des matelots qualifiés. En particulier, la recommandation indique que le salaire ou la solde de base pour un mois civil de service d'un matelot qualifié ne devrait pas être inférieur au montant établi périodiquement par la Commission paritaire maritime ou par un autre organe autorisé à le faire par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Sur décision du Conseil d'administration, le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera

⁶⁷ Voir les Directives OMI/OIT relatives à l'élaboration de tableaux indiquant l'organisation du travail des gens de mer à bord et de modèles de registres des heures de travail et de repos des gens de mer. OMI, Londres, 1999.

toute révision du montant ainsi établi aux Membres de l'Organisation internationale du Travail ⁶⁸.

Application des normes dans la pratique

La convention n° 180 n'est pas encore entrée en vigueur.

Congés

Convention (n° 146) sur les congés payés annuels (gens de mer), 1976

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à toutes les personnes employées en tant que gens de mer.

Congé payé annuel d'une durée minimum

Les gens de mer auxquels la convention s'applique ont droit à un congé payé annuel d'une durée minimum déterminée. Tout Membre qui ratifie la convention doit spécifier la durée du congé annuel dans une déclaration annexée à sa ratification. La durée du congé ne doit en aucun cas être inférieure à trente jours civils pour une année de service. Les gens de mer ayant accompli, au cours d'une année déterminée, une période de service d'une durée inférieure à la période requise pour avoir droit à la totalité du congé ont droit, pour ladite année, à un congé payé annuel d'une durée proportionnellement réduite.

Calcul de la période de service

Le mode de calcul de la période de service, aux fins de déterminer le droit au congé, doit être fixé par l'autorité compétente ou l'organisme approprié dans chaque pays. Ne sont pas comptés dans le congé payé annuel minimum:

- a) les jours fériés officiels et coutumiers reconnus comme tels dans le pays du pavillon, qu'ils se situent ou non dans la période de congé payé annuel;
- b) les périodes d'incapacité de travail résultant de maladies, d'accidents ou de maternité, dans les conditions à déterminer par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays;
- c) les autorisations temporaires d'absence à terre accordées aux gens de mer pendant le contrat d'engagement;
- d) les congés compensatoires de toute nature, dans des conditions à déterminer par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays.

⁶⁸ La Commission paritaire maritime, à sa 29^e session, qui s'est tenue à Genève en janvier 2001, a fixé à 450 dollars le salaire minimum des gens de mer, à compter du 1^{er} janvier 2002, et à 465 dollars, à compter du 1^{er} janvier 2003.

Utilisation du congé

Les gens de mer prenant le congé visé par la convention doivent, pour toute la durée du congé, recevoir au moins leur rémunération normale (y compris, lorsque cette rémunération comporte des prestations en nature, la contre-valeur en espèces de celles-ci), calculée selon une méthode déterminée par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays.

Dans des cas exceptionnels, des dispositions peuvent être prises par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays pour remplacer le congé annuel dû en vertu de la convention par une indemnité en espèces au moins équivalente à la rémunération prévue. L'époque à laquelle le congé sera pris doit être déterminée par l'employeur après consultation et, dans la mesure du possible, avec l'accord individuel des gens de mer intéressés ou de leurs représentants, à moins qu'elle ne soit fixée par voie réglementaire, par voie de conventions collectives, de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale.

Enfin, les gens de mer en congé annuel ne peuvent être rappelés que dans les cas d'extrême urgence et après avoir reçu un préavis raisonnable.

Application des normes dans la pratique

Sept points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, la convention s'applique à toutes les personnes employées à bord de navires de mer immatriculés dans le territoire d'un Etat qui a ratifié la convention, quelle que soit leur nationalité. La commission a demandé à un gouvernement d'indiquer quelles dispositions législatives permettaient d'appliquer la convention aux étrangers employés à bord d'un navire immatriculé dans le pays. La commission a aussi fait observer que les dispositions indiquant que le nombre de jours de congés payés est établi sur la base de six mois de service continu avec un même employeur sont contraires à la convention, laquelle consacre le droit des gens de mer ayant accompli, au cours d'une année déterminée, une période de service d'une durée inférieure à la période requise pour avoir droit à la totalité du congé, de bénéficier d'un congé payé annuel d'une durée proportionnellement réduite. La commission a souligné que les autorisations temporaires d'absences à terre accordées aux gens de mer pendant le contrat d'engagement ne peuvent pas être comptées dans le congé payé annuel minimum. Par ailleurs, le fractionnement du congé payé annuel ou le cumul du congé acquis au cours d'une année avec un congé ultérieur peut être autorisé par l'autorité compétente ou par l'organisme approprié dans chaque pays. Toutefois, le congé payé annuel prescrit par la convention doit consister en une période interrompue. Dans des cas exceptionnels, des dispositions peuvent être prises pour remplacer le congé annuel par une indemnité en espèces. La commission a aussi rappelé qu'est considéré comme nul et non avenu tout accord portant sur l'abandon du droit au congé annuel minimum ou, sauf dans des cas exceptionnels, sur la renonciation audit congé. Enfin, la commission a précisé que l'on entend par cas d'extrême urgence un événement soudain et inattendu qui requiert une intervention immédiate.

Rapatriement

Convention (n° 166) sur le rapatriement des marins (révisée), 1987, et recommandation (n° 174) sur le rapatriement des marins, 1987

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tous les navires de mer, de propriété publique ou privée, qui sont immatriculés dans le territoire de tout Membre pour lequel la convention est en vigueur et qui sont normalement affectés à la navigation maritime commerciale, ainsi qu'aux armateurs et aux marins de ces navires. Dans la mesure où, après consultation des organisations représentatives des armateurs à la pêche et des pêcheurs, l'autorité compétente considère que cela est réalisable, elle doit appliquer les dispositions de la convention à la pêche maritime commerciale.

Définition de «marin»

Aux fins de la convention, le terme «marin» désigne toute personne employée, à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer auquel la convention s'applique. Par conséquent, la convention s'applique également aux marins étrangers.

Droit d'être rapatrié

Tout marin a le droit d'être rapatrié dans les cas suivants:

- quand un engagement pour une durée déterminée ou pour un voyage déterminé expire à l'étranger;
- à la fin de la période de préavis donné conformément aux dispositions d'ordre général ou individuel du contrat d'engagement;
- en cas de maladie ou d'accident ou pour une autre raison d'ordre médical qui exige le rapatriement du marin quand il est reconnu médicalement en état de voyager;
- en cas de naufrage;
- quand l'armateur n'est plus en mesure de remplir ses obligations légales ou contractuelles d'employeur vis-à-vis du marin pour cause de faillite, de vente du navire, de changement d'immatriculation ou pour toute autre raison analogue;
- quand un navire fait route vers une zone de guerre, telle que définie par la législation nationale ou les conventions collectives, où le marin n'accepte pas de se rendre;
- en cas de cessation ou de suspension de l'emploi du marin, conformément à une sentence arbitrale ou à une convention collective, ou en cas de cessation de l'emploi pour toute autre raison similaire.

Durée maximale des périodes d'embarquement donnant droit au rapatriement

La législation nationale ou les conventions collectives doivent prévoir les durées maximales des périodes d'embarquement au terme desquelles le marin a droit au

rapatriement. Ces durées doivent être inférieures à douze mois. En les fixant, il doit être tenu compte des facteurs qui affectent le milieu de travail du marin.

Destinations

Conformément à l'article 3 de la convention, tout Membre pour lequel la convention est en vigueur doit déterminer, par voie de législation nationale, les destinations vers lesquelles les marins peuvent être rapatriés. Les destinations ainsi déterminées doivent comprendre:

- le lieu où le marin a accepté de s'engager;
- le lieu stipulé par la convention collective;
- le pays de résidence du marin ou tout autre lieu convenu entre les parties au moment de l'engagement.

Le marin doit avoir le droit de choisir, parmi les destinations déterminées, le lieu vers lequel il doit être rapatrié.

Le rapatriement doit être considéré comme effectué si le marin est débarqué à une destination fixée conformément aux dispositions de l'article 3 ci-dessus, ou si le marin ne revendique pas son droit au rapatriement dans un délai raisonnable à définir par la législation nationale ou les conventions collectives.

Dispositions à prendre pour le rapatriement

L'armateur a la responsabilité d'organiser le rapatriement par des moyens appropriés et rapides. Le transport aérien doit être le mode normal de transport.

Frais de rapatriement

Les frais de rapatriement doivent être pris en charge par l'armateur. Toutefois, quand le rapatriement a eu lieu parce que le marin concerné a été reconnu coupable, conformément à la législation nationale ou aux conventions collectives, d'un manquement grave aux obligations de son emploi, aucune disposition de la convention ne fait obstacle au droit de recouvrer, totalement ou partiellement, les frais de rapatriement auprès du marin, conformément à la législation nationale ou aux conventions collectives.

Les frais à la charge de l'armateur doivent inclure:

- le voyage jusqu'à la destination choisie pour le rapatriement;
- le logement et la nourriture du marin depuis le moment où il quitte le navire jusqu'à son arrivée à la destination de rapatriement;
- la rémunération et les indemnités du marin depuis le moment où il quitte le navire jusqu'à son arrivée à la destination du rapatriement, si cela est prévu par la législation nationale ou par les conventions collectives;
- le transport de 30 kilogrammes de bagages personnels du marin jusqu'à la destination de rapatriement;
- le traitement médical, si nécessaire, en attendant que l'état de santé du marin lui permette de voyager jusqu'à sa destination de rapatriement.

L'armateur ne peut exiger du marin, au début de son emploi, une avance en vue de couvrir les frais de rapatriement, et il ne peut non plus recouvrer auprès du marin les frais de rapatriement sur sa rémunération ou ses autres droits, sauf quand le rapatriement a eu lieu parce que le marin a été reconnu coupable d'un manquement grave aux obligations de son emploi.

Rapatriement dans le cas où un armateur omettrait de prendre des dispositions pour le rapatriement d'un marin

Si un armateur omet de prendre des dispositions pour le rapatriement d'un marin qui y a droit ou d'en assumer les frais:

- l'autorité compétente du Membre dans le territoire duquel le navire est immatriculé doit organiser le rapatriement du marin et en assumer les frais; si elle omet de le faire, l'Etat à partir du territoire duquel le marin doit être rapatrié ou l'Etat dont il est ressortissant peuvent organiser le rapatriement et en recouvrer les frais auprès du Membre dans le territoire duquel le navire est immatriculé;
- le Membre dans le territoire duquel le navire est immatriculé pourra recouvrer auprès de l'armateur les frais encourus pour le rapatriement du marin;
- les frais de rapatriement ne doivent en aucun cas être à la charge du marin, sauf quand le rapatriement a eu lieu parce que le marin a été reconnu coupable d'un manquement grave aux obligations de son emploi.

Autres dispositions

Tout marin devant être rapatrié doit être en mesure d'obtenir son passeport et toute autre pièce d'identité aux fins du rapatriement. Le temps passé dans l'attente du rapatriement et la durée du voyage ne doivent pas être déduits des congés payés que le marin a acquis. Le texte de la convention doit être à la disposition des membres de l'équipage, dans une langue appropriée, sur tous les navires immatriculés dans le territoire de tout Membre pour lequel elle est en vigueur,

Obligation de supervision

L'autorité compétente de chaque Membre doit s'assurer, par un contrôle adéquat, que l'armateur de tout navire immatriculé dans son territoire respecte les dispositions de la convention, et fournir des informations à cet égard au Bureau international du Travail.

Contenu de la recommandation n° 174

Conformément à la recommandation, toutes les fois qu'un marin a droit à être rapatrié conformément aux dispositions de la convention et que ni l'armateur ni le Membre dans le territoire duquel le navire est immatriculé ne remplissent l'obligation que leur fait la convention d'organiser le rapatriement et d'en assumer les frais, l'Etat à partir du territoire duquel le marin doit être rapatrié, ou l'Etat dont le marin est ressortissant, devrait organiser le rapatriement et en recouvrer les frais auprès du Membre dans le territoire duquel le navire est immatriculé, conformément à l'alinéa a) de l'article 5 de la convention.

Application des normes dans la pratique

Trois points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, la convention établit le droit d'être rapatrié quand l'armateur n'est plus en mesure de remplir ses obligations légales ou contractuelles. La convention ne prévoit pas la nécessité d'une déclaration préalable juridique. Ensuite, conformément à la convention, l'armateur doit non seulement

prendre en charge les frais de rapatriement, mais aussi prendre des dispositions pour le rapatriement. Enfin, le marin a le droit de choisir, parmi les destinations déterminées, le lieu vers lequel il doit être rapatrié.

Conditions de travail des jeunes marins

Recommandation (n° 153) sur la protection des jeunes marins, 1976

Aux fins de la recommandation, l'expression «jeune marin» comprend tous les jeunes gens de moins de 18 ans occupés, à quelque titre que ce soit, à bord d'un navire de mer autre qu'un navire de guerre, ou autre qu'un navire affecté à la pêche ou à des opérations qui s'y rattachent directement, à la chasse à la baleine ou à des opérations similaires. La recommandation indique que, dans chaque pays où sont enregistrés des navires à bord desquels sont employés de jeunes marins, des dispositions devraient être prises en vue d'assurer la protection effective de ces gens de mer, y compris la sauvegarde de leur santé, de leur moralité et de leur sécurité, et la promotion de leur bien-être général; l'orientation professionnelle, l'instruction et la formation professionnelle de ces gens de mer, dans leur intérêt comme dans celui de l'efficacité des opérations à bord et de la sécurité des biens et de la vie humaine en mer, et afin de faciliter leur avancement dans la profession maritime. En outre, la recommandation établit des normes en ce qui concerne la durée du travail autorisée et les périodes de repos (section IV), le rapatriement (section V), la sécurité dans le travail et l'éducation en matière d'hygiène (section VI) et les possibilités d'orientation professionnelle, d'instruction et de formation professionnelle (section VII).

14.4. Sécurité, santé et bien-être au travail

Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 163) sur le bien-être des gens de mer, 1987	11	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 173) sur le bien-être des gens de mer, 1987	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 164) sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987	10	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996	5	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 185) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946	24	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 68 conjointement avec celle de la convention (n° 69) sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946, et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Il a également décidé que les instruments correspondants de l'Organisation maritime internationale (OMI) seraient pris en considération dans le cadre d'une révision des conventions n ^{os} 68 et 69.
Convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970	27	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 134 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence. Il a également décidé que les instruments correspondants de l'OMI seraient pris en considération dans le cadre d'une révision de la convention n° 134.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Recommandation (n° 78) concernant la fourniture d'articles de literie, d'ustensiles de table et d'articles divers (équipages de navires), 1946	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau du besoin éventuel de remplacement des recommandations n ^{os} 78 et 142.
Recommandation (n° 142) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970	–	

Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949	43	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard des conventions n°s 92 et 133 et des recommandations n°s 140 et 141.
Convention (n° 133) sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970	26	
Recommandation (n° 140) sur le logement des équipages (climatisation), 1970	–	
Recommandation (n° 141) sur le logement des équipages (lutte contre le bruit), 1970	–	

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 75) sur le logement des équipages, 1946	1	Le Conseil d'administration a invité l'Etat partie à la convention n° 75 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949, et la convention (n° 133) sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970. Il a également décidé de proposer le retrait de la convention n° 75 à la Conférence.
Recommandation (n° 28) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1926	–	Le Conseil d'administration a pris note du remplacement de la recommandation n° 28 par la convention (n° 178) et la recommandation (n° 185) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996.
Recommandation (n° 48) sur les conditions de séjour des marins dans les ports, 1936	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n°s 48, 105, 106 et 138 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de ces recommandations à la Conférence.
Recommandation (n° 105) sur les pharmacies à bord, 1958	–	
Recommandation (n° 106) sur les consultations médicales en mer, 1958	–	
Recommandation (n° 138) sur le bien-être des gens de mer, 1970	–	

1. Sécurité

Convention (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipage des navires), 1946

Contenu de la convention

Champ d'application

Conformément à la convention, chaque Membre doit maintenir en vigueur une législation sur l'alimentation et le service de table visant à sauvegarder la santé et à assurer le bien-être des équipages des navires de mer, de propriété publique ou privée, affectés pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers, et immatriculés dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur.

Contenu de la législation

La législation doit exiger: un approvisionnement en vivres et en eau satisfaisant — compte tenu de l'effectif de l'équipage ainsi que de la durée et du caractère du voyage — quant à la quantité, à la valeur nutritive, à la qualité et à la variété; un aménagement et un équipement du service de cuisine et de table à bord de tout navire qui permettent de fournir des repas convenables aux membres de l'équipage.

Inspection

La convention indique que la législation nationale doit prévoir un système de contrôle par l'autorité compétente, l'inspection en mer à des intervalles de temps déterminés, une inspection spéciale pour toute plainte écrite portée par une proportion déterminée de l'équipage, ou formulée au nom d'une organisation reconnue d'armateurs ou de gens de mer, ainsi que des cours de formation professionnelle pour le service de table et de cuisine.

Application des normes dans la pratique

Quatre points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, les législations qui prévoient que la norme qui s'applique en matière d'alimentation est déterminée par le règlement intérieur du navire vont à l'encontre de la convention, laquelle prévoit que l'autorité compétente a pour fonction, sauf dans la mesure où cette fonction est remplie de manière adéquate en vertu de conventions collectives, d'élaborer et d'appliquer des règlements concernant les provisions de vivres et d'eau et le service de table. Deuxièmement, l'autorité compétente doit veiller à ce que les organisations d'armateurs et de gens de mer collaborent en vue de l'application de la convention. Troisièmement, la législation devrait prévoir des sanctions en cas d'infraction à la convention. Enfin, les gouvernements doivent transmettre au Bureau international du Travail des exemplaires du rapport annuel d'inspection établi par l'autorité compétente.

Convention (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tout navire de mer à propulsion mécanique, de propriété publique ou privée, affecté, pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers et immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur. Elle ne s'applique pas: aux navires jaugeant moins de 500 tonneaux; aux navires dont la voile est le principal moyen de propulsion, mais qui sont équipés d'une machine auxiliaire; aux navires affectés à la pêche, à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues; aux remorqueurs. Toutefois, la convention s'applique, dans la mesure où cela est raisonnable et praticable, aux navires de 200 à 500 tonneaux et au logement des personnes affectées au travail normal du bord sur les navires qui servent à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues.

Approbaton des plans des navires

Avant que ne soit commencée la construction d'un navire, le plan de celui-ci doit être soumis pour approbation à l'autorité compétente. De même, avant que la construction du logement de l'équipage ne soit commencée, ou que le logement de l'équipage à bord d'un navire existant ne soit modifié ou reconstruit, le plan de ce logement doit être soumis pour approbation à l'autorité compétente.

Prescription relative au logement de l'équipage

La convention comporte des dispositions détaillées sur le logement de l'équipage — entre autres, emplacement, ventilation, chauffage, éclairage, superficie et équipement des postes de couchage, réfectoires, locaux de récréation, installation sanitaire et infirmerie.

Application des normes dans la pratique

Neuf points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, la convention s'applique tant aux navires de propriété publique qu'à ceux de propriété privée. Deuxièmement, il doit être donné effet à la convention par une législation comportant des prescriptions détaillées relatives au logement de l'équipage, conformément aux parties II, III et IV de la convention. Troisièmement, le logement de l'équipage doit être inspecté à chaque immatriculation ou nouvelle immatriculation du navire. Quatrièmement, non seulement une organisation de gens de mer reconnue *bona fide* et représentant tout ou partie de l'équipage, mais aussi un nombre ou un pourcentage prescrit des membres de l'équipage ont le droit de se plaindre à l'autorité compétente que le logement de l'équipage n'est pas conforme aux dispositions de la convention. Cinquièmement, les dispositions qui ne rendent obligatoire un système de ventilation mécanique que dans les navires d'au moins 1 000 tonneaux, y compris ceux affectés régulièrement à des voyages sous les tropiques, ne donnent pas pleinement effet à la convention, laquelle s'applique à tout navire de mer de 500 tonneaux ou plus et, dans la mesure où cela est praticable, aux navires de 200 à 500 tonneaux. Sixièmement, des bureaux doivent être prévus non seulement pour les officiers, mais aussi pour les autres membres de l'équipage. Septièmement, la pratique selon laquelle les couchettes sont réparties de façon à éviter qu'un homme de jour ne partage le même poste que les hommes prenant le quart ne saurait remplacer une législation à cet effet. Huitièmement, conformément à l'article 16 de la convention, les conditions prévues par la convention ne peuvent être modifiées que par l'adoption de règlements spéciaux, en consultation avec les organisations reconnues *bona fide* de gens de mer intéressées et les organisations d'armateurs et/ou les armateurs qui emploient ceux-ci. Les dispositions autorisant les services publics de l'inspection maritime à prévoir des dérogations ne sont pas conformes à la convention. Enfin, les rapports d'inspection que les gouvernements doivent soumettre au Bureau international du Travail devraient contenir, entre autres, des informations sur l'application de la convention et sur les inspections effectuées lors de la première immatriculation ou d'une nouvelle immatriculation d'un navire, lorsque le logement de l'équipage a été modifié d'une manière importante ou reconstruit, ou lorsque des membres de l'équipage se sont plaints à l'autorité compétente. Il ne suffit pas de fournir des informations sur les inspections annuelles et sur les inspections effectuées au moment du départ d'un navire.

Convention (n° 133) sur le logement des équipages (dispositions complémentaires), 1970

D'une manière générale, on estime que l'adoption de la convention n° 133 a traduit les progrès considérables que de nombreux pays avaient faits, depuis l'adoption de la convention n° 92, pour améliorer les normes de logement des équipages et le fait que les normes consacrées par la convention n° 92 étaient, le plus souvent, inférieures à la pratique

de beaucoup de pays⁶⁹. Ainsi, les normes prescrites par la convention n° 133 sont supérieures à celles de la convention n° 92⁷⁰.

Les pays qui ont ratifié la convention n° 92 peuvent également ratifier la convention n° 133, et les autres pays peuvent ratifier l'une ou l'autre convention, ou les deux. Les pays n'ayant ratifié que la convention n° 92 ne sont pas liés par la convention n° 133. Les pays ayant ratifié les deux conventions doivent en appliquer les dispositions. Enfin, les pays n'ayant ratifié que la convention n° 133 doivent, conformément à l'article 3 de cette convention, se conformer aux dispositions substantielles de la convention n° 92⁷¹.

Contenu de la convention

La convention s'applique à tout navire de mer, de propriété publique ou privée, affecté, pour des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers, ou utilisé à toute autre fin commerciale, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur, et dont la quille aura été posée — ou dont la construction se trouve à un stade équivalent — à la date d'entrée en vigueur de la convention pour ce territoire ou après cette date. La convention s'applique aux remorqueurs dans la mesure où cela est raisonnable et praticable. La convention ne s'applique pas aux navires jaugeant moins de 1 000 tonneaux, aux navires dont la voile est le principal moyen de propulsion, qu'ils soient ou non équipés d'une machine auxiliaire, aux navires affectés à la pêche, à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues, aux navires à ailes portantes et naviplanes. Toutefois, la convention s'applique, dans la mesure où cela est raisonnable et praticable, aux navires de 200 à 1 000 tonneaux, et au logement des personnes employées au travail normal du bord sur les navires affectés à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues.

Obligations normatives des Membres

Tout Membre pour lequel la convention est en vigueur s'engage à se conformer, en ce qui concerne les navires auxquels la convention s'applique, aux dispositions des parties II et III de la convention n° 92, et aux dispositions de la partie II de la convention. Toutefois, ces dispositions peuvent être modifiées lorsque l'autorité compétente se sera assurée, après consultation des organisations d'armateurs et/ou des armateurs et des organisations reconnues *bona fide* des gens de mer, que les modifications apportées à un navire ne débouchent pas sur une situation qui, dans l'ensemble, serait moins favorable que celle qui aurait découlé de l'application de la convention.

Prescriptions du logement des équipages

La partie II de la convention comporte des dispositions détaillées, entre autres sur la superficie par occupant des cabines, la superficie et les installations des réfectoires, les

⁶⁹ BIT, Conférence internationale du Travail, 55^e session (maritime), Genève, 1970, *Compte rendu des travaux*, Genève, 1971, p. 177.

⁷⁰ A titre d'exemple, la convention n° 92 indique que la superficie, par occupant, de tout poste de couchage ne doit pas être inférieure à 2,35 m² (ou 25 pieds carrés) à bord des navires jaugeant 800 tonneaux ou plus, mais moins de 3 000 tonneaux, et à 2,78 m² (ou 30 pieds carrés) à bord des navires jaugeant 3 000 tonneaux ou plus. En revanche, la convention n° 133 dispose que cette superficie ne doit pas être inférieure à 3,75 m² (40,36 pieds carrés) à bord des navires jaugeant entre 1 000 et 3 000 tonneaux et à 4,25 m² (45,75 pieds carrés) à bord des navires jaugeant entre 3 000 et 10 000 tonneaux.

⁷¹ Conférence internationale du Travail, 55^e session (maritime), Genève, 1970, *op. cit.*, p. 177.

locaux de récréation, les installations sanitaires, en particulier à bord des navires jaugeant 1 600 tonneaux ou plus, la hauteur de l'espace libre dans les locaux de l'équipage (qui ne doit pas être inférieure à 1,98 m) et l'éclairage.

Equipages ayant des pratiques religieuses et sociales différentes

A bord des navires où la composition de l'équipage doit, sans qu'il en résulte une discrimination, tenir compte de l'intérêt d'équipages ayant des pratiques religieuses et sociales différentes, l'autorité compétente peut — après consultation des organisations d'armateurs et/ou des armateurs et des organisations reconnues *bona fide* de gens de mer, et sous réserve d'un accord entre les uns et les autres — permettre des dérogations aux dispositions de la convention relatives à la superficie des cabines et aux installations sanitaires, à condition qu'il n'en résulte pas une situation qui, dans l'ensemble, serait moins favorable que celle qui aurait découlé de l'application de la convention.

Application des normes dans la pratique

Six points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Premièrement, il doit être donné effet à la convention par une législation détaillée sur le logement des équipages qui soit conforme aux parties II et III de la convention. Deuxièmement, lorsqu'un Membre a ratifié la convention n° 133 mais non la convention n° 92, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 133, il doit maintenir en vigueur une législation propre à assurer l'application des parties II et III de la convention n° 92. Troisièmement, les dispositions qui se limitent à recommander, mais n'exigent pas, sur les navires jaugeant 8 000 tonneaux ou plus, un fumoir ou une bibliothèque où des films pourraient être projetés ou la télévision installée, ainsi qu'une salle de bricolage et de jeux, ne sont pas conformes à la disposition. Quatrièmement, à bord des navires jaugeant entre 10 000 et 15 000 tonneaux, les cabines des officiers doivent disposer d'une salle de bains privée ou communicante, équipée d'un water-closet, ainsi que d'une baignoire et/ou d'une douche et d'un lavabo alimentés en eau douce courante, chaude et froide. Cinquièmement, à bord de tout navire, des moyens de laver, de sécher et de repasser le linge doivent être prévus. Enfin, les rapports des gouvernements sur l'application de la convention devraient comprendre des informations sur le nombre de marins couverts par les mesures qui donnent effet à la convention.

Recommandation (n° 78) concernant la fourniture d'articles de literie, d'ustensiles de table et d'articles divers (équipages de navires), 1946

La recommandation encourage chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail à appliquer les principes suivants et à informer le Bureau international du Travail, sur la demande du Conseil d'administration, des mesures prises à cet effet:

- des draps de lit, des couvertures et des dessus-de-lit et des ustensiles de table, le tout en bon état de propreté, doivent être fournis par l'armateur aux membres de l'équipage, qui les utiliseront à bord pendant qu'ils seront au service du navire et qui, aux dates spécifiées par le capitaine et lorsqu'ils cesseront d'être au service du navire, devront les rendre;
- si un article n'est pas rendu en bon état, compte tenu de l'usure normale, le membre de l'équipage responsable doit en rembourser la valeur au prix coûtant;
- les draps de lit, couvertures et dessus-de-lit doivent être de bonne qualité. Les assiettes, les verres et autres ustensiles de table doivent être d'une matière approuvée et se prêtant à un nettoyage facile;

-
- des serviettes de toilette, du savon et du papier hygiénique doivent être fournis par l'armateur aux membres de l'équipage.

Recommandation (n° 140) sur le logement des équipages (climatisation), 1970

La recommandation indique ce qui suit: à bord de tous les navires jaugeant 1 000 tonnes ou plus et construits après l'adoption de la recommandation, à l'exception de ceux qui sont régulièrement affectés à une ligne en climat tempéré n'exigeant pas de climatisation, les locaux de l'équipage devraient être climatisés. L'autorité compétente devrait étudier la possibilité d'installer la climatisation à bord des navires construits après l'adoption de la recommandation et qui jaugeant moins de 1 000 tonnes, et envisager la possibilité de climatiser une partie ou l'ensemble des locaux de l'équipage sur les navires existants en transformant les systèmes de ventilation mécanique en systèmes de climatisation totale à l'occasion de modifications importantes de la structure des locaux.

Recommandation (n° 141) sur le logement des équipages (lutte contre le bruit), 1970

La recommandation indique que l'autorité compétente de chaque pays maritime devrait, en accord avec les organismes internationaux compétents et les représentants des organisations d'armateurs et de gens de mer, procéder à l'examen des résultats des recherches sur le problème du bruit à bord des navires, en vue de recueillir et de rassembler des informations sur la base desquelles des normes et des critères reconnus peuvent être établis à une date rapprochée, de telle sorte que des dispositions puissent être prises sur le plan national afin de protéger, dans toute la mesure où cela est nécessaire, les gens de mer contre les effets nocifs du bruit. L'autorité compétente de chaque pays maritime devrait, à la lumière de ces recherches, élaborer des dispositions visant à réduire le bruit excessif et nocif à bord et à assurer la protection des gens de mer à cet égard, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire. La recommandation énumère également les mesures qui devraient être envisagées à cette fin.

Convention (n° 134) et recommandation (n° 142) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970

Contenu de la convention

Aux fins de la convention, l'expression «gens de mer» s'applique à toute personne employée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire de guerre, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel la convention est en vigueur et qui est normalement affecté à la navigation maritime. L'expression «accidents du travail» s'applique aux accidents dont sont victimes les gens de mer du fait ou à l'occasion de leur emploi ⁷².

⁷² La convention n° 134 s'applique aux bateaux de pêche. Les pêcheurs ne constituent pas une catégorie de personnes dont la qualité de «gens de mer» pourrait soulever un doute de nature à justifier leur exclusion du champ de la convention, en application de son article 1, paragraphe 2. BIT, Conférence internationale du Travail, interprétation d'une décision de la Conférence internationale du Travail concernant la convention n° 134, Pologne, *Bulletin officiel*, vol. LVII, 1974, n°s 2, 3 et 4, pp. 218 à 225.

*Obligation de signaler les accidents du travail
et d'entreprendre une enquête sur ces accidents*

Dans chaque pays maritime, l'autorité compétente doit prendre les mesures nécessaires pour que les accidents du travail fassent l'objet d'enquêtes et de rapports appropriés et pour que des statistiques détaillées sur ces accidents soient établies et analysées. Tous les accidents du travail doivent être signalés, et les statistiques ne doivent pas être limitées aux accidents mortels ou aux accidents dans lesquels le navire lui-même est atteint. Les statistiques doivent porter sur le nombre, la nature, les causes et les conséquences des accidents du travail, et préciser dans quelle partie du navire — par exemple, pont, machine ou locaux du service général — et en quel lieu — en mer ou dans un port — l'accident s'est produit. L'autorité compétente doit entreprendre une enquête sur les causes et les circonstances d'accidents du travail entraînant des pertes de vies humaines ou de graves lésions corporelles, ainsi que sur tous autres accidents spécifiés par la législation nationale.

Prévention des accidents du travail

Des dispositions sur la prévention des accidents du travail doivent être prévues par voie de législation, de recueils de directives pratiques ou par tous autres instruments appropriés. Ces dispositions doivent se référer à toutes les dispositions générales relatives à la prévention des accidents et à l'hygiène du travail qui sont susceptibles d'être appliquées au travail des gens de mer et elles doivent préciser les mesures à prendre pour la prévention des accidents qui sont propres à l'exercice du métier de marin. Ces dispositions doivent en particulier porter sur les points suivants:

- dispositions générales et dispositions de base;
- aspects structurels des navires;
- machines;
- mesures spéciales de sécurité au-dessus et au-dessous des ponts;
- matériel de chargement et de déchargement;
- prévention et extinction des incendies;
- ancres, chaînes et câbles;
- cargaisons dangereuses et lest;
- équipement individuel de protection.

Les dispositions relatives à la prévention des accidents visées à l'article 4 doivent indiquer clairement l'obligation qu'ont les armateurs, les gens de mer et les autres personnes intéressées de les observer. D'une façon générale, toute obligation incombant à l'armateur de fournir du matériel de protection ou d'autres dispositifs de prévention des accidents doit être assortie de dispositions en vertu desquelles les gens de mer seront tenus d'utiliser ce matériel et ces dispositifs et d'observer les mesures de prévention qui les concernent.

Inspection

Des mesures appropriées doivent être prises pour assurer, par une inspection adéquate ou par d'autres moyens, la mise en application des dispositions relatives à la prévention des accidents. Les autorités chargées de l'inspection et du contrôle de l'application de ces

dispositions doivent être familiarisées avec le travail maritime et ses usages. Afin de faciliter l'application de ces dispositions, le texte ou des résumés de celles-ci doivent être portés à l'attention des marins, par exemple par voie d'affichage à bord, à un endroit bien visible.

Nomination d'une personne ou d'un comité responsables de la prévention des accidents

Des dispositions doivent être prises en vue de la nomination d'une ou plusieurs personnes qualifiées ou de la constitution d'un comité qualifié, choisies parmi les membres de l'équipage du navire et responsables, sous l'autorité du capitaine, de la prévention des accidents.

Programmes de prévention des accidents du travail

Des programmes de prévention des accidents du travail doivent être établis par l'autorité compétente avec la coopération des organisations d'armateurs et des organisations des gens de mer. La mise en œuvre de ces programmes doit être organisée de telle sorte que l'autorité compétente, les autres organismes intéressés, les armateurs et les gens de mer ou leurs représentants puissent y prendre une part active. En particulier, il doit être créé des commissions mixtes, nationales ou locales, chargées de la prévention des accidents, ou des groupes spéciaux de travail, au sein desquels les organisations d'armateurs et de gens de mer seront représentées.

Enseignement de la prévention des accidents

L'autorité compétente doit encourager et, dans toute la mesure possible, compte tenu des conditions propres à chaque pays, prévoir l'inclusion de l'enseignement de la prévention des accidents et de l'hygiène du travail dans les programmes des centres de formation professionnelle destinés aux gens de mer des diverses fonctions et catégories; cet enseignement doit faire partie de l'enseignement professionnel lui-même. En outre, toutes mesures appropriées doivent être prises, par exemple au moyen de notices officielles contenant les instructions nécessaires, pour attirer l'attention des gens de mer sur des risques particuliers.

Contenu de la recommandation

Domaines pouvant faire l'objet de recherches en cas d'accidents du travail

Les domaines suivants pourraient faire l'objet de recherches en application de l'article 3 de la convention n° 134:

- le milieu de travail (par exemple les aires de travail, la disposition des machines ainsi que les moyens d'accès et l'éclairage) et les méthodes de travail;
- la fréquence des accidents pour les différents groupes d'âge;
- les problèmes physiologiques ou psychologiques posés par le séjour à bord des navires;
- les problèmes résultant de la tension physique à bord des navires, en particulier lorsqu'elle est la conséquence de l'accroissement du volume de travail;
- les problèmes et les conséquences résultant des progrès techniques, ainsi que les problèmes résultant des défaillances humaines, telles que la négligence.

Recueil de directives pratiques

Lors de l'élaboration des dispositions relatives à la prévention des accidents prévues à l'article 4 de la convention n° 134, les Membres devraient tenir dûment compte de tout recueil de directives pratiques concernant la sécurité et l'hygiène du travail maritime qui aurait été publié par le Bureau international du Travail ⁷³.

Fonctions des commissions mixtes chargées de la prévention des accidents

Les fonctions des commissions mixtes, nationales ou locales, chargées de la prévention des accidents, ou des groupes spéciaux de travail pourraient notamment être les suivantes:

- l'élaboration de dispositions, de règles et de manuels relatifs à la prévention des accidents;
- l'organisation d'une formation et l'élaboration de programmes portant sur la prévention des accidents;
- l'organisation de la publicité nécessaire en matière de prévention des accidents, en particulier au moyen de films, d'affiches, de notices et de brochures;
- la distribution de documents et la diffusion de renseignements relatifs à la prévention des accidents, de façon à atteindre les gens de mer à bord des navires.

Publicité relative à la prévention des accidents

La publicité relative à la prévention des accidents devrait être organisée sur une base permanente. Cette publicité pourrait revêtir les formes suivantes:

- films d'instruction, vues fixes et courts métrages, à utiliser dans les centres de formation professionnelle destinés aux gens de mer et, si possible, projections de films à bord des navires;
- affiches sur la sécurité apposées à bord des navires;
- insertion, dans les revues destinées aux gens de mer, d'articles sur les risques de la profession maritime et sur les mesures de prévention des accidents;
- campagnes spéciales pendant lesquelles divers moyens de publicité seraient utilisés pour familiariser les gens de mer avec la prévention des accidents et avec des méthodes de travail offrant toute sécurité.

Cette publicité devrait tenir compte des différences de nationalités, de langues et d'habitudes des gens de mer à bord du navire.

Coopération internationale

Les Membres devraient également tenir dûment compte de la nécessité d'une coopération internationale en vue d'une action continue pour la prévention des accidents du travail; cette coopération pourrait revêtir les formes suivantes:

⁷³ BIT: *Recueil de directives pratiques: prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports*, deuxième édition, Genève, 1996.

-
- arrangements bilatéraux et multilatéraux en vue d'uniformiser les normes et les dispositifs de sécurité en matière de prévention des accidents;
 - échange de renseignements sur les risques particuliers auxquels sont exposés les gens de mer et sur les moyens de prévenir les accidents;
 - assistance en matière d'essais du matériel et d'inspection, conformément aux dispositions du pays d'immatriculation du navire;
 - collaboration lors de l'établissement et de la diffusion des dispositions, des règles ou des manuels relatifs à la prévention des accidents;
 - collaboration pour la mise au point et l'utilisation du matériel de formation;
 - mise en commun des moyens matériels ou assistance mutuelle pour la formation des gens de mer dans le domaine de la prévention des accidents et de méthodes de travail offrant toute sécurité.

Application des normes dans la pratique

Cinq points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, les réglementations ou tout autre instrument approprié relatifs à la prévention des accidents du travail devraient s'appliquer à l'ensemble des gens de mer, y compris les pêcheurs occupés dans des bateaux de pêche. Deuxièmement, des instruments doivent être adoptés pour donner effet aux dispositions de la convention, qu'il s'agisse d'instruments juridiques, de recueils de directives pratiques ou de tout autre instrument approprié. Troisièmement, des mesures doivent être prises pour porter à l'attention des gens de mer le texte ou les résumés des dispositions visant à prévenir les accidents du travail, ainsi que les informations concernant des dangers particuliers, par exemple par voie d'affichage à bord. Quatrièmement, l'expression «accidents du travail» s'applique aux accidents dont sont victimes les gens de mer du fait ou à l'occasion de leur emploi, notamment les accidents qui surviennent en mer. Le champ d'application de la convention ne saurait donc être limité aux opérations de chargement ou de déchargement de navires dans les ports. Enfin, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la convention, tous les accidents du travail doivent être signalés et les statistiques ne doivent pas être limitées aux accidents mortels ou aux accidents dans lesquels le navire lui-même est atteint.

2. Santé

Convention (n° 164) sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tout navire de mer, de propriété publique ou privée, qui est immatriculé dans le territoire de tout Membre pour lequel la convention est en vigueur et qui est normalement affecté à la navigation maritime commerciale. Dans la mesure où, après consultation des organisations représentatives d'armateurs à la pêche et de pêcheurs, l'autorité compétente considère que cela est réalisable, elle doit appliquer les dispositions de la convention à la pêche maritime commerciale.

Protection de la santé et soins médicaux

Conformément à la convention, tout Membre doit, par voie de législation nationale, prévoir que les armateurs auront la responsabilité de veiller à ce que les navires soient tenus dans des conditions sanitaires et hygiéniques adéquates. Tout Membre doit veiller à ce que soient adoptées des mesures assurant aux gens de mer à bord la protection de leur santé et des soins médicaux. Ces mesures doivent:

- assurer l'application aux gens de mer de toute disposition générale relative à la protection de la santé au travail et aux soins médicaux qui intéressent les gens de mer, ainsi que de toute disposition spéciale relative au travail à bord;
- viser à assurer aux gens de mer une protection de la santé et des soins médicaux aussi comparables que possible à ceux dont bénéficient en général les travailleurs à terre;
- garantir aux gens de mer le droit à des visites médicales sans délai dans les ports d'escale, lorsque cela est réalisable;
- assurer que, conformément à la législation et à la pratique nationales, les soins médicaux et la protection de la santé des marins inscrits au rôle d'équipage leur sont fournis gratuitement;
- ne pas se limiter au traitement des gens de mer malades ou blessés, mais comprendre également des mesures de caractère préventif et porter une attention particulière à l'élaboration de programmes de promotion de la santé et d'éducation sanitaire, afin que les gens de mer puissent eux-mêmes contribuer activement à réduire la fréquence des maladies pouvant les atteindre.

Pharmacie de bord

Tout navire auquel s'applique la convention doit avoir une pharmacie de bord. Le contenu de la pharmacie de bord et le matériel médical à conserver à bord doivent être prescrits par l'autorité compétente, en tenant compte de facteurs tels que le type de navire, le nombre de personnes à bord ainsi que la nature, la destination et la durée des voyages.

Guide médical de bord

Tout navire auquel s'applique la convention doit être pourvu d'un guide médical de bord adopté par l'autorité compétente. Ce guide doit expliquer l'usage du contenu de la pharmacie de bord et être conçu de façon à permettre à des personnes autres que des médecins de donner des soins aux malades et aux blessés à bord, avec ou sans consultation médicale par radio ou par satellite.

Consultations médicales

L'autorité compétente doit assurer, au moyen d'arrangements préalables, que des consultations médicales par radio ou par satellite, y compris des conseils de spécialistes, soient possibles pour les navires en mer à toute heure du jour ou de la nuit. Ces consultations médicales, y compris la transmission par radio ou par satellite de messages médicaux entre un navire et les personnes à terre donnant des conseils, doivent être assurées gratuitement à tous les navires, quel que soit le territoire dans lequel ils sont immatriculés.

Obligation d'embarquer un médecin

Tout navire auquel s'applique la convention, et qui embarque 100 marins ou davantage et effectue normalement des voyages internationaux de plus de trois jours, doit

avoir parmi les membres de l'équipage un médecin chargé des soins médicaux. Tout navire auquel s'applique la convention et n'ayant pas de médecin à bord doit compter dans son équipage une ou plusieurs personnes désignées pour assurer, parmi leurs fonctions régulières, la charge des soins médicaux et de l'administration des médicaments.

Infirmierie

Une infirmerie distincte doit être prévue à bord de tout navire de 500 tonneaux ou plus de jauge brute, embarquant 15 marins ou plus et affecté à un voyage d'une durée de plus de trois jours. L'autorité compétente peut accorder des dérogations à cette disposition en ce qui concerne les navires affectés à la navigation côtière.

Modèle de rapport médical

L'autorité compétente doit adopter un modèle de rapport médical pour les gens de mer à l'usage des médecins de bord, des capitaines ou des personnes chargées des soins médicaux à bord ainsi que des hôpitaux ou médecins à terre.

Application des normes dans la pratique

Cinq points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Tout d'abord, pour adopter ou réviser le guide médical de bord en usage dans le pays, l'autorité compétente doit tenir compte des recommandations internationales en la matière, y compris l'édition la plus récente du «Guide médical international de bord» et du «Guide des soins médicaux d'urgence à donner» en cas d'accidents dus à des marchandises dangereuses. Deuxièmement, l'autorité compétente doit adopter un modèle de rapport médical pour les gens de mer spécialement conçu pour faciliter l'échange d'informations médicales et d'informations connexes concernant les gens de mer entre le navire et la terre en cas de maladie ou d'accident. Troisièmement, des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les informations contenues dans les rapports médicaux restent confidentielles. Quatrièmement, l'autorité compétente doit veiller à ce que le contenu de la pharmacie de bord fasse l'objet d'une liste et porte des étiquettes avec le nom générique des médicaments, en plus de leurs noms de marque, les dates de péremption et les conditions de conservation. Enfin, les Membres pour lesquels la convention est en vigueur doivent coopérer les uns avec les autres en vue de promouvoir la protection de la santé des gens de mer et les soins médicaux à bord des navires, qu'il s'agisse de pays ayant des frontières maritimes ou non.

3. Bien-être

Convention (n° 163) et recommandation (n° 173) sur le bien-être des gens de mer, 1987

Contenu de la convention

Moyens et services de bien-être

Aux fins de la convention, les termes «moyens et services de bien-être» désignent des moyens et services culturels, de bien-être, de loisirs et d'information.

Prestations de moyens et services de bien-être

Tout Membre pour lequel la convention est en vigueur s'engage à veiller à ce que des moyens et services de bien-être adéquats soient fournis aux gens de mer tant dans les ports qu'à bord des navires. Tout Membre doit veiller à ce que les arrangements nécessaires

soient pris pour le financement des moyens et services de bien-être fournis conformément aux dispositions de la convention. Ainsi, la convention n'oblige pas le Membre qui la ratifie à fournir ou à financer ces moyens et services, mais à veiller à ce que le nécessaire soit fait à cette fin.

Fourniture des moyens et services de bien-être à tous les gens de mer

Tout Membre s'engage à veiller à ce que des moyens et services de bien-être soient fournis dans les ports appropriés du pays à tous les gens de mer, quels que soient leur nationalité, leur race, leur couleur, leur sexe, leur religion, leurs opinions politiques ou leur origine sociale, et quel que soit l'Etat où est immatriculé le navire à bord duquel ils sont employés. Tout Membre doit déterminer, après consultation des organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer, quels sont les ports appropriés aux fins de la convention. Tout Membre s'engage à veiller à ce que les moyens et services de bien-être sur tout navire de mer, de propriété publique ou privée, qui est immatriculé sur son territoire, soient accessibles à tous les gens de mer se trouvant à bord.

Réexamen périodique des moyens et services de bien-être

Les moyens et services de bien-être doivent être réexaminés fréquemment afin de veiller à ce qu'ils soient adaptés aux besoins des gens de mer, compte tenu de l'évolution de la technique et de l'exploitation ou de toute autre nouveauté dans l'industrie des transports maritimes.

Coopération

Tout Membre s'engage à coopérer avec les autres Membres en vue d'assurer l'application de la présente convention, et à faire en sorte que les parties impliquées et intéressées dans la promotion du bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, coopèrent.

Contenu de la recommandation

La recommandation n° 173 complète la convention n° 163 et approfondit les points suivants: moyens et services de bien-être dans les ports et en mer, épargne et transmission des salaires.

Application des normes dans la pratique

Deux points essentiels ressortent des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. Premièrement, la coopération avec d'autres Membres en vue d'assurer l'application de la convention ne se limite pas aux Membres ayant ratifié la convention, mais s'étend aux autres Membres de l'OIT. Deuxièmement, tout Membre doit déterminer, après consultation des organisations représentatives d'armateurs et de gens de mer, quels sont les ports appropriés aux fins de la convention.

Inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer

Nécessité d'établir un système d'inspection

L'existence de systèmes d'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, et d'instruments de l'OIT dans ce domaine, tient au fait que les conditions de travail des gens de mer diffèrent beaucoup de celles des autres travailleurs. Etant donné que les

navires se déplacent constamment, les modalités de l'inspection du travail en mer sont différentes de celles du travail à terre⁷⁴. Par ailleurs, la législation relative à l'emploi maritime diffère de celle qui porte sur l'emploi à terre. Ainsi, il se peut que les besoins en connaissances et en qualifications des effectifs des services d'inspection de l'emploi maritime ne soient pas facilement accessibles aux autres effectifs des services d'inspection. La nécessité d'établir des normes concernant l'inspection du travail des gens de mer a débouché sur l'adoption de la recommandation (n° 28) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1926, et, récemment, sur celle de la recommandation (n° 178) sur le travail de nuit, 1990.

Convention (n° 178) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996

Contenu de la convention

Champ d'application

Sous réserve des dispositions contraires figurant ci-après, la convention s'applique à tout navire de mer immatriculé dans le territoire d'un Membre pour lequel la convention est en vigueur, de propriété publique ou privée, affecté, à des fins commerciales, au transport de marchandises ou de passagers ou utilisé à d'autres fins commerciales. La convention ne s'applique pas aux navires d'une jauge brute inférieure à 500 tonneaux ni aux navires tels que les plates-formes de forage et d'exploitation quand ils ne sont pas utilisés pour la navigation. Pour autant que l'autorité centrale de coordination le juge réalisable, après consultation des organisations représentatives des armateurs à la pêche et des pêcheurs, les dispositions de la convention s'appliqueront aux bateaux de pêche maritime commerciale.

Définitions fondamentales

Aux fins de la convention:

- l'expression «autorité centrale de coordination» désigne les ministres, les services gouvernementaux ou toutes autres autorités publiques habilitées à édicter des arrêtés, règlements ou autres instructions ayant force obligatoire pour l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, concernant tout navire immatriculé dans le territoire du Membre, et à en surveiller l'application;
- le terme «inspecteur» désigne tout fonctionnaire ou autre agent public chargé d'inspecter tout aspect des conditions de travail et de vie des gens de mer, ainsi que toute autre personne munie de titres justificatifs appropriés qui procède à de telles inspections pour le compte d'une institution ou d'une organisation autorisée par l'autorité centrale de coordination;
- l'expression «conditions de travail et de vie des gens de mer» désigne les conditions telles que celles concernant les normes d'entretien et de propreté des lieux de vie et de travail à bord, l'âge minimum, les contrats d'engagement, l'alimentation et le service de table, le logement de l'équipage, le recrutement, les effectifs, les qualifications, la durée du travail, les examens médicaux, la prévention des accidents du travail, les soins médicaux, les prestations de maladie et d'accident, le bien-être et les questions connexes, le rapatriement, les conditions et modalités d'emploi soumis à la législation

⁷⁴ Conférence internationale du Travail, 9^e session, Rapport de la Commission des principes généraux de l'inspection du travail des gens de mer, compte rendu des travaux, Genève, 1926.

nationale et la liberté syndicale telle qu'elle est définie dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

Obligation d'assurer un système d'inspection

Tout Membre auquel s'applique la convention doit assurer un système d'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer.

Fonctions de l'autorité centrale de coordination

L'autorité centrale de coordination doit coordonner les inspections entièrement ou partiellement consacrées aux conditions de travail et de vie des gens de mer, et établir des principes à respecter. Elle doit assumer dans tous les cas la responsabilité de l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer. Elle peut autoriser des institutions publiques ou d'autres organisations dont elle reconnaît la compétence et l'indépendance à procéder, en son nom, à une telle inspection. Elle doit tenir à jour et mettre à disposition du public une liste de ces institutions ou organisations.

Fréquence des inspections

Chaque Membre doit veiller à ce que tous les navires immatriculés sur son territoire soient inspectés à des intervalles n'excédant pas trois ans et, lorsque cela est réalisable, chaque année, afin de vérifier que les conditions de travail et de vie des gens de mer à bord sont conformes à la législation nationale. Si un Membre reçoit une plainte ou acquiert la preuve qu'un navire immatriculé sur son territoire ne se conforme pas à la législation nationale concernant les conditions de travail et de vie des gens de mer, il doit prendre des mesures pour procéder à l'inspection du navire dès que cela est réalisable. Dans les cas de changements significatifs apportés à la construction ou aux aménagements du navire, il doit être procédé à son inspection dans les trois mois qui suivent ces changements.

Statut, conditions de service et pouvoirs des inspecteurs

Le statut et les conditions de service des inspecteurs doivent les rendre indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue. Les inspecteurs, munis de pièces justificatives de leurs fonctions, sont autorisés:

- à monter à bord des navires immatriculés dans le territoire du Membre et à pénétrer dans les locaux à des fins d'inspection;
- à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes qu'ils jugent nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont strictement respectées;
- à exiger qu'il soit remédié aux carences;
- à interdire, sous réserve de tout droit de recours devant l'autorité administrative ou l'autorité judiciaire, à un navire de quitter le port jusqu'à ce que les dispositions nécessaires aient été prises, lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'une carence constitue un danger significatif pour la santé et la sécurité des gens de mer, le navire ne devant pas être indûment retenu ou retardé.

Compensation lorsqu'un navire a été indûment retenu ou retardé

Dans le cas où un navire serait indûment retenu ou retardé, l'armateur ou l'exploitant du navire peut prétendre à une compensation pour tout préjudice ou perte qui en résulterait. Dans ce cas, la charge de la preuve lui incombe.

Registres des inspections et rapports annuels

L'autorité centrale de coordination doit tenir des registres des inspections des conditions de travail et de vie des gens de mer. Elle doit publier un rapport annuel sur les activités d'inspection, y compris une liste des institutions et organisations autorisées à procéder à des inspections en son nom. Ce rapport doit être publié dans un délai raisonnable, ne dépassant en aucun cas six mois, à partir de la fin de l'année à laquelle il se réfère.

Recommandation (n° 185) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1996

La recommandation comporte des dispositions détaillées sur les points suivants: coopération et coordination entre les institutions publiques et les autres organisations intéressées par les conditions de travail et de vie des gens de mer, d'une part, et entre les inspecteurs, les armateurs, les gens de mer et leurs organisations respectives, d'autre part (section I), organisation de l'inspection (section II), statut, pouvoirs et obligations des inspecteurs (section III), et rapports annuels publiés par l'autorité centrale de coordination et rapports d'inspection (section IV).

Application des normes dans la pratique

La convention est entrée en vigueur le 22 avril 2000. Les premiers rapports des Etats l'ayant ratifiée sur son application sont attendus pour 2004.

14.5. Sécurité sociale

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instrument à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 165) sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987	2	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 8) sur les indemnités de chômage (naufnage), 1920	59	Le Conseil d'administration a décidé la révision des conventions n ^{os} 8, 55 et 71 et des recommandations n ^{os} 10, 75 et 76. Il a estimé qu'il convenait d'envisager la révision de ces instruments au regard de la convention (n° 165) sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987, et des autres instruments maritimes, dans la perspective de l'élaboration d'un projet d'instrument-cadre sur les gens de mer.
Recommandation (n° 10) sur l'assurance-chômage (marins), 1920	–	
Convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936	16	
Convention (n° 71) sur les pensions des gens de mer, 1946	13	
Recommandation (n° 75) sur les accords en matière de sécurité sociale des gens de mer, 1946	–	
Recommandation (n° 76) sur la fourniture de soins médicaux aux personnes à la charge des gens de mer, 1946	–	

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 56) sur l'assurance-maladie des gens de mer, 1936	18	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 56 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 165) sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 56.
Convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946	6	Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 70 à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 165) sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 70. Il a également décidé que la situation de la convention n° 70 serait réexaminée en temps utile, notamment en ce qui concerne son éventuel retrait.

Dès 1920, la Conférence internationale du Travail a adopté des normes concernant la sécurité sociale des gens de mer. Son attention s'est tout d'abord portée sur le versement de prestations de chômage (convention n° 8). En 1936, la Conférence a adopté deux textes complémentaires: la convention n° 55 qui définit les obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer et la convention n° 56 qui porte sur l'assurance maladie des gens de mer. Dix ans plus tard, la Conférence renforçait la protection de cette catégorie de travailleurs par l'adoption de deux nouvelles conventions: la convention n° 70, instrument simple et global, qui a pour but de résoudre tous les problèmes de sécurité sociale des gens de mer pour toutes les éventualités, et la convention n° 71 qui porte sur les pensions des gens de mer. Dans les années quatre-vingt, la révision

de toutes les conventions précitées a été envisagée dans la mesure où l'on considérait qu'il était préférable de les remplacer par un instrument unique de portée globale. Ainsi, en 1987, la Conférence a adopté la convention n° 165 sur la sécurité sociale des gens de mer qui ne porte toutefois révision que des conventions n^{os} 56 et 70.

A sa 274^e session (mars 1999), le Conseil d'administration a invité la Commission paritaire maritime à entreprendre un examen des instruments maritimes pertinents de l'OIT, dont les instruments relatifs à la sécurité sociale des gens de mer, et à lui soumettre ses recommandations. Cette commission s'est réunie à Genève en janvier 2001. Elle a conclu que l'élaboration d'un instrument qui rassemblerait, le plus largement possible, les instruments existants de l'OIT dans un texte consolidé devrait constituer une priorité pour le secteur maritime afin que ces normes répondent au mieux aux besoins de tous les acteurs du secteur. En ce qui concerne plus particulièrement les instruments de sécurité sociale, la commission a recommandé la révision des conventions n^{os} 8, 55 et 71 au regard de la convention n° 165 et des autres instruments maritimes, dans le cadre de l'élaboration d'une convention cadre sur les normes du travail dans le secteur maritime⁷⁵. La commission s'est prononcée notamment sur la base des propositions formulées par un groupe de travail mixte, qui représentait les organisations d'armateurs et de gens de mer, chargé de se prononcer sur ces instruments. Il convient à cet égard de souligner que le groupe de travail a relevé que, si la convention n° 165 a remplacé un certain nombre d'instruments relatifs à la sécurité sociale des gens de mer, elle n'a recueilli que deux ratifications⁷⁶. Le groupe de travail a considéré en outre que la convention n° 165 «avait peu de chances de faire l'objet d'une large ratification dans un avenir proche et ne pouvait donc être considérée comme un remplacement adéquat des instruments précédemment adoptés»⁷⁷. Dans ce contexte, on ne procédera qu'à un examen succinct des conventions n^{os} 8, 55, 71 et 165.

Convention (n° 8) sur les indemnités de chômage (naufnage), 1920

Cette convention prévoit que, en cas de perte du navire par naufrage, l'armateur doit verser à chaque marin une indemnité pour faire face au chômage qui résulte de ce naufrage. L'indemnité doit être versée pour tous les jours de la période effective de chômage, son montant total pouvant toutefois être limité à deux mois de salaire. Le bénéfice de cette indemnité ne doit pas être soumis à une condition de stage ni dépendre de la preuve que le marin a fait tout ce qui était en son pouvoir pour sauver le navire, ses passagers ou sa cargaison⁷⁸.

Convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936

En cas de maladie ou d'accident, l'armateur doit fournir au marin l'assistance médicale (traitement médical, médicaments et autres moyens thérapeutiques), la nourriture et le logement jusqu'à la date de la guérison ou de la constatation du caractère permanent de la maladie ou de l'incapacité. L'armateur doit également continuer à verser la totalité du

⁷⁵ Voir les documents GB.280/LILS/WP/PRS/1/3 et GB.280/5(Corr.).

⁷⁶ Espagne (1991) et Hongrie (1989).

⁷⁷ Voir le document GB.274/LILS/WP/PRS/2, p. 42, et l'annexe du document GB.280/LILS/WP/PRS/1/3.

⁷⁸ Ces deux points font très souvent l'objet de commentaires de la part de la commission d'experts.

salaires au marin malade ou blessé, tant que celui-ci demeure à bord⁷⁹. Les obligations de l'armateur (assistance médicale et paiement de la totalité ou d'une partie du salaire) peuvent être limitées par la législation à une période de seize semaines. En outre, ces obligations cessent dès lors que l'assistance médicale ou les prestations en espèces sont assurées par un système d'assurance obligatoire. Les frais de rapatriement du marin malade ou blessé ainsi que, le cas échéant, les frais funéraires sont également à la charge de l'armateur.

Convention (n° 71) sur les pensions des gens de mer, 1946

Les Etats qui ratifient la convention n° 71 s'engagent à établir un régime de pensions pour les gens de mer qui se retirent du service à la mer. Les pensions doivent être accordées dès lors que le marin a accompli une période déterminée de service à la mer et qu'il a atteint l'âge de 55 ou 60 ans. Quand les pensions sont accordées à partir de 55 ans, leur montant ne doit pas être inférieur à une somme représentant 1,5 pour cent de la rémunération soumise à cotisation, pour chaque année de service en mer. Ce taux est porté à 2 pour cent pour les pensions accordées à partir de 60 ans. Par ailleurs, les gens de mer ne doivent pas participer pour plus de moitié au coût des pensions payables par le régime dont ils dépendent.

Convention (n° 165) sur la sécurité sociale des gens de mer (révisée), 1987

Comme indiqué plus haut, la convention n° 165 regroupe dans un instrument unique tous les risques auxquels peuvent être exposés les gens de mer en matière de sécurité sociale. La convention leur assure dans ce domaine une protection au moins égale à celle dont bénéficient les travailleurs à terre. Ainsi, les Etats qui ratifient la convention s'engagent à en accepter les obligations pour trois au moins des neuf branches de sécurité sociale définies à l'article 3 de la convention⁸⁰. Pour chacune des branches acceptées, l'Etat doit indiquer s'il entend garantir les prestations correspondant au niveau de la convention n° 102 ou au niveau plus élevé garanti dans les conventions n°s 121, 128 ou 130⁸¹.

La convention contient en outre des dispositions réglementant les obligations de l'armateur en cas de maladie du marin (assistance médicale, maintien du salaire, rapatriement) et la protection des gens de mer étrangers ou migrants (détermination de la législation applicable, égalité de traitement, participation à un système de conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis, versement des prestations à l'étranger).

⁷⁹ A partir du débarquement du marin malade ou blessé, l'armateur doit payer la totalité ou une partie du salaire si le marin a des charges de famille.

⁸⁰ Les neuf branches définies à l'article 3 de la convention n° 165 correspondent aux neuf branches couvertes par la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, à savoir les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité et les prestations de survivants. Pour chacune de ces branches, la convention n° 102 définit des minima à atteindre en ce qui concerne notamment les personnes devant être protégées, la nature et le niveau des prestations ainsi que leurs conditions d'octroi. Par la suite, un degré de protection plus élevé a été défini dans les conventions n°s 121, 128 et 130 qui concernent respectivement les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants ainsi que les soins médicaux et les indemnités de maladie.

⁸¹ Ces conventions sont étudiées dans le chapitre 11 consacré à la sécurité sociale.

Chapitre 15

Pêcheurs

D. A. Pentsov

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à réviser (Instruments dont le Conseil d'administration a décidé la révision).		
Convention (n° 113) sur l'examen médical des pêcheurs, 1959	29	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 113 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
Convention (n° 114) sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959	22	Le Conseil d'administration a décidé la révision partielle de la convention n° 114.
Convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966	10	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 125 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
Recommandation (n° 126) sur la formation professionnelle des pêcheurs, 1966	–	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la recommandation n° 126 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
Demandes d'informations (Instruments à propos desquels le Conseil d'administration s'est limité, à ce stade, à demander aux Etats Membres des informations complémentaires, que ce soit sur les obstacles éventuels à leur ratification ou mise en œuvre, sur le besoin éventuel de révision de ces instruments ou sur des questions particulières).		
Convention (n° 126) sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966	22	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à informer le Bureau, le cas échéant, des obstacles et des difficultés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention n° 126 ou qui pourraient mettre en évidence un besoin de révision totale ou partielle de celle-ci.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Recommandation (n° 7) sur la durée du travail (pêche), 1920	–	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la recommandation n° 7.

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959	9	<p>Le Conseil d'administration a invité les Etats parties à la convention n° 112:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; ii) à prendre en considération les conclusions de la Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans la pêche* (Genève, 13-17 décembre 1999), en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés. <p>* Selon ces conclusions, l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail dans la pêche maritime ne devrait en aucun cas être inférieur à 16 ans et cette activité devrait être considérée comme dangereuse au regard de l'article 3 de la convention n° 138.</p> <p>Le Conseil d'administration a également décidé que la situation de la convention n° 112 serait réexaminée en temps opportun, en vue de son éventuelle abrogation, lorsque le nombre de ratifications de cette convention aura sensiblement diminué comme conséquence de la ratification de la convention n° 138.</p>

Le travail des pêcheurs et celui des marins sont comparables. Ils font donc l'objet d'instruments analogues qui diffèrent des autres normes de l'OIT. Souvent, le navire est à la fois le lieu de travail et le foyer de l'équipage. Comme les marins, les pêcheurs passent de longues périodes sans pouvoir faire escale. Il est donc important d'établir des normes, entre autres sur le logement, l'alimentation et la protection sanitaire des équipages. De même, il faut prévoir une protection contre certains risques naturels, techniques ou sociaux inhérents à l'emploi maritime. Les risques auxquels sont exposés les pêcheurs sont aggravés par le fait qu'ils doivent utiliser des matériels et équipements de pêche sur le pont du navire. D'une manière générale, la pêche commerciale est considérée comme l'un des secteurs d'activité les plus dangereux. Naufrages, incendies, échouements, chavirements, collisions sont fréquents¹. Le mauvais temps est encore plus grave pour les petites embarcations qui risquent davantage d'être endommagées ou de se perdre en cas d'orages violents². De même, les risques techniques sont plus importants pour les pêcheurs que pour les marins. La nécessité de transporter un volume considérable d'équipements pour l'entreposage et, souvent, le conditionnement de la pêche ne laisse guère d'espace pour les lieux de vie ou de travail. Habituellement, les pêcheurs doivent travailler à proximité de machines puissantes et dangereuses. En outre de ces risques de maladies et de lésions, beaucoup de marins souffrent également de maladies respiratoires et d'affections cutanées, ainsi que des effets du bruit et des vibrations³. Enfin, comme les marins, ils sont exposés à divers risques sociaux, entre autres leur abandon dans des ports étrangers à la suite d'une faillite de l'armateur, le choc des cultures ou des atteintes à leurs droits fondamentaux⁴.

Au-delà de ces similitudes entre le travail des marins et celui des pêcheurs, il existe des différences considérables du point de vue technique et organisationnel. Tout d'abord, alors que le secteur maritime est plus ou moins homogène, celui de la pêche est extraordinairement divers non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'un même pays. A un extrême, on trouve de grandes entreprises multinationales qui se servent de chalutiers-usines, ainsi que de nombreux autres bâtiments, et emploient des milliers de travailleurs sur les océans. A l'autre extrême, il s'agit de modestes canots en bois ou autres embarcations utilisés par des pêcheurs pour des captures suffisantes à alimenter leurs familles, l'éventuel surplus étant vendu à leurs collectivités. La plupart des opérations de pêche se situent quelque part entre ces deux extrêmes⁵. Ensuite, alors que, habituellement, armateurs et marins sont liés par une relation d'emploi formelle, la plupart des pêcheurs appartiennent toujours au secteur informel; ce sont notamment les pêcheurs indépendants, les salariés de très petites entreprises qui emploient entre un et deux pêcheurs à titre régulier ou temporaire, ou des pêcheurs qui ne sont pas officiellement employés par leur patron⁶. Troisièmement, alors que les marins sont habituellement salariés, dans l'industrie

¹ BIT: *Conditions de travail et de vie dans l'industrie de la pêche: 1) systèmes de rémunération et gains; 2) adaptation professionnelle à l'évolution technique dans l'industrie de la pêche; 3) besoins économiques et sociaux des petits pêcheurs et des communautés de pêche rurale*, Genève, 1988 (document CFI/4/1988/1).

² BIT: *La sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche, Genève, 1999, pp. 17 et suiv.

³ *Ibid.*, p. 22.

⁴ *Ibid.*, pp. 14 et 15.

⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁶ *Ibid.*, pp. 9 et 10.

halieutique, le système de rémunération consiste à partager la prise⁷. Enfin, alors que, d'une manière générale, la profession de marin est considérée comme à temps plein, même s'il peut y avoir des périodes assez longues d'inactivité entre deux contrats consécutifs, la plupart des pêcheurs ne s'occupent que partiellement de pêche et tirent le reste de leurs revenus de l'agriculture ou d'autres occupations⁸.

Les différences substantielles qui existent entre le travail des marins et celui des pêcheurs justifiaient pleinement une règle générale selon laquelle les instruments maritimes de l'OIT ne s'appliquent pas aux pêcheurs⁹. Actuellement, on compte sept instruments (cinq conventions et deux recommandations) qui ne s'appliquent qu'aux pêcheurs: la convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959; la convention (n° 113) sur l'examen médical des pêcheurs, 1959; la convention (n° 114) sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959; la convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966; la convention (n° 126) sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966; la recommandation (n° 7) sur la durée du travail (pêche), 1920; et la recommandation (n° 126) sur la formation professionnelle des pêcheurs, 1966. Toutefois, l'existence de nombreuses similitudes entre le travail des marins et celui des pêcheurs pose la question de l'applicabilité aux pêcheurs des instruments relatifs aux marins. Si l'on considère que c'est le cas, ces instruments peuvent être divisés en trois groupes. Certains instruments maritimes (par exemple, la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976) excluent expressément les pêcheurs de leur champ d'application. D'autres (par exemple la convention (n° 163) sur le bien-être des gens de mer, 1987, la convention (n° 164) sur la protection de la santé et les soins médicaux (gens de mer), 1987, ou la convention (n° 179) sur le recrutement et le placement des gens de mer, 1996)¹⁰ peuvent être appliqués par les autorités compétentes à la marine marchande dans la mesure qu'elles estiment praticable, après consultation avec les organisations représentatives d'armateurs et de pêcheurs. Par ailleurs, des instruments s'appliquent expressément aux pêcheurs (par exemple la convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936, et la convention (n° 56) sur l'assurance-maladie des gens de mer, 1936), ou implicitement (par exemple la convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970). Le présent chapitre ne porte que sur les conventions et recommandations de l'OIT qui s'appliquent exclusivement aux pêcheurs.

Convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique aux bateaux de pêche — tous les bateaux, navires ou bâtiments, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime

⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹ Ainsi, le travail des pêcheurs fait l'objet de conventions et de recommandations distinctes de l'OIT.

¹⁰ Voir résolution concernant l'application de la convention révisée n° 9 au secteur des pêches, adoptée à la 84^e session (maritime) de la Conférence internationale du Travail, BIT: *Compte rendu des travaux*, 1997, p. VI (résolutions adoptées par la Conférence).

dans les eaux salées —, mais non à la pêche dans les ports ou dans les estuaires de fleuve, ni aux personnes qui se livrent à la pêche sportive ou de plaisance.

Age minimum d'accès à l'emploi

La convention prévoit que les enfants de moins de 15 ans ne peuvent être employés au travail à bord des bateaux de pêche.

Dérogations

Toutefois, les enfants de moins de 15 ans peuvent prendre part occasionnellement aux activités à bord des bateaux de pêche durant les vacances scolaires à condition que ces activités: *a)* ne soient pas nuisibles à leur santé ou à leur développement normal; *b)* ne soient pas de nature à porter préjudice à leur assiduité à l'école; *c)* n'aient pas pour objet un bénéfice commercial. En outre, la législation nationale peut autoriser la délivrance de certificats permettant aux enfants âgés de 14 ans au moins d'être employés, dans les cas où une autorité scolaire, ou une autre autorité appropriée désignée par la législation nationale, s'est assurée que cet emploi est dans l'intérêt de l'enfant. Enfin, les jeunes gens de moins de 18 ans ne peuvent être employés au travail à bord des bateaux de pêche chauffant au charbon en qualité de soutiers ou chauffeurs.

Travail sur des bateaux-écoles

Les dispositions susmentionnées ne s'appliquent pas au travail des enfants sur les bateaux-écoles, à la condition que ce travail soit approuvé et surveillé par l'autorité publique. Néanmoins, la convention ne peut pas être appliquée de manière à permettre à un enfant de 13 ans, qui ne travaille à bord d'aucun autre bateau de pêche, de suivre son père ou ses frères aînés à bord d'un petit bateau à moteur, sampan ou radeau de bambou, se livrant à la pêche côtière, même s'il se trouve sous la garde et la protection de ses proches parents¹¹.

Application des normes dans la pratique

Il ressort des commentaires de la commission d'experts que deux principales questions ont été soulevées à propos de l'application de la convention. La première a trait à l'obligation de prendre des mesures avant de fixer à moins de 15 ans l'âge minimum d'emploi à bord de navire de pêche. La seconde est que toute restriction au champ d'application de la convention qui se fonderait sur le tonnage d'un navire ou sur sa zone de navigation est contraire à la convention.

Convention (n° 113) sur l'examen médical des pêcheurs, 1959

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention prévoit que nulle personne ne pourra être engagée à quelque titre que ce soit pour servir à bord d'un bateau de pêche si elle ne produit pas un certificat attestant son aptitude physique au travail auquel elle doit être employée en mer, signé d'un médecin agréé par l'autorité compétente. Aux fins de la convention, l'expression «bateau de pêche»

¹¹ BIT: Interprétation d'une décision concernant la convention (n° 112) sur l'âge minimum (pêcheurs), 1959 (Chine), *Bulletin officiel*, vol. L, 1967, n° 3, p. 372.

doit être entendue de tous les bateaux, navires ou bâtiments, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime dans les eaux salées.

Nature de l'examen médical et des indications à porter sur le certificat

En vertu de la convention, l'autorité compétente déterminera, après consultation des organisations intéressées d'armateurs à la pêche et de pêcheurs, s'il en existe, la nature de l'examen médical à effectuer et les indications qui devront être portées sur le certificat. Pour la détermination de la nature de l'examen, il sera tenu compte de l'âge de l'intéressé, ainsi que de la nature du travail à effectuer. Le certificat devra attester notamment que le titulaire n'est atteint d'aucune affection de nature à être aggravée par le service en mer, ou qui le rende impropre à ce service, ou qui comporterait des risques pour la santé d'autres personnes à bord.

Période de validité du certificat

Le certificat médical des personnes de moins de 21 ans restera valide pendant une période ne dépassant pas une année à compter de la date de sa délivrance. Le certificat médical des personnes âgées de 21 ans révolus restera valide pendant une période qui sera fixée par l'autorité compétente. Si la période de validité du certificat expire au cours d'un voyage, le certificat restera valide jusqu'à la fin du voyage.

Examens complémentaires

Des dispositions doivent être prises pour permettre à toute personne qui, après avoir été examinée, se voit refuser un certificat, de demander à être examinée de nouveau par un arbitre ou des arbitres médicaux, qui seront indépendants de tout armateur à la pêche ou de toute organisation d'armateurs à la pêche ou de pêcheurs.

Application des normes dans la pratique

La commission d'experts, à propos de l'application de la convention, a soulevé trois questions principales. D'abord, la convention prévoit que doivent être soumis à un examen médical annuel non seulement les travailleurs de moins de 18 ans, mais aussi ceux de moins de 21 ans. Ensuite, l'adoption d'une législation dans ce domaine doit être précédée d'une consultation des organisations intéressées d'armateurs à la pêche et de pêcheurs sur la nature de l'examen médical à effectuer et les indications qui doivent être portées sur le certificat. Enfin, l'arbitre ou les arbitres médicaux qui examinent de nouveau une personne qui, après avoir été examinée, se voit refuser un certificat, doivent être indépendants de tout armateur à la pêche ou de toute organisation d'armateurs à la pêche ou de pêcheurs. Cette indépendance est particulièrement importante dans les pays où la législation prévoit qu'une personne peut être licenciée lorsque, pour des raisons de santé, elle ne peut pas s'acquitter de ses fonctions.

Convention (n° 114) sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention prévoit que toute personne employée ou engagée à quelque titre que ce soit à bord d'un bateau de pêche et figurant au rôle d'équipage doit être liée par un contrat d'engagement avec l'armateur du bateau de pêche ou son représentant autorisé. Sont exclus du champ d'application de la convention les pilotes, les élèves des navires-écoles,

les apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage, les équipages de la flotte de guerre et les autres personnes au service permanent de l'Etat. Les pêcheurs travaillant en coopérative rentrent dans le champ d'application de la convention s'ils figurent au rôle d'équipage. En ce qui concerne les capitaines de bateau de pêche, ils ne rentrent pas dans le champ d'application de la convention lorsqu'ils agissent en tant que représentants du propriétaire du bateau en signant les contrats d'engagement des membres de l'équipage. Mais, lorsque cette responsabilité est assumée par le propriétaire ou quelque autre personne en son nom, alors le capitaine, pourvu qu'il figure au rôle d'équipage, est couvert par les termes de la convention et doit conclure un contrat d'engagement de la même manière que les autres membres de l'équipage ¹².

Contenu du contrat d'engagement

Le contrat ne doit contenir aucune disposition qui soit contraire à la législation nationale. Il peut être conclu soit à durée déterminée, soit au voyage, ou, si la législation nationale le permet, pour une durée indéterminée. Le contrat d'engagement doit indiquer clairement les droits et obligations respectifs de chacune des parties. Il doit comporter les mentions suivantes, sauf dans les cas où l'inclusion de l'une de ces mentions ou de certaines d'entre elles serait inutile, la question étant déjà réglée d'une autre manière par la législation nationale:

- les nom et prénoms du pêcheur, la date de sa naissance ou son âge, ainsi que le lieu de sa naissance;
- le lieu et la date de la conclusion du contrat;
- la désignation du ou des bateaux de pêche à bord duquel ou desquels le pêcheur s'engage à servir;
- le voyage ou les voyages à entreprendre, s'ils peuvent être déterminés au moment de l'engagement;
- le service auquel le pêcheur doit être affecté;
- si possible, le lieu et la date auxquels le pêcheur sera tenu de se présenter à bord pour le commencement de son service;
- les vivres à allouer au pêcheur, sauf si la législation nationale prévoit un système différent;
- le montant du salaire du pêcheur ou, s'il est rémunéré à la part, le pourcentage de sa part, et la base sur laquelle celui-ci sera calculé, ou encore, si un système mixte est appliqué, le montant du salaire, le pourcentage de sa part et la base sur laquelle celui-ci sera calculé, ainsi que le salaire minimum qui pourrait être convenu;
- le terme du contrat, soit:
 - i) si le contrat a été conclu pour une durée déterminée, la date fixée pour l'expiration du contrat;

¹² BIT: Interprétation d'une décision concernant la convention (n° 114) sur le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959 (Pays-Bas), *Bulletin officiel*, vol. LVII, n°s 2, 3 et 4, pp. 210 à 214.

-
- ii) si le contrat a été conclu au voyage, la destination convenue pour la fin du contrat et l'indication du délai à l'expiration duquel le pêcheur sera libéré après l'arrivée à cette destination;
 - iii) si le contrat a été conclu pour une durée indéterminée, les conditions dans lesquelles chaque partie pourra dénoncer le contrat, ainsi que le délai de préavis, ce délai ne devant pas être plus court pour l'armateur que pour le pêcheur;
- toutes autres mentions que la législation nationale pourrait exiger.

Cessation du contrat

Le contrat d'engagement, qu'il soit conclu au voyage, à durée déterminée ou à durée indéterminée, sera résolu de plein droit dans les cas ci-après:

- consentement mutuel des parties;
- décès du pêcheur;
- perte ou innavigabilité absolue du bateau de pêche;
- toute autre cause stipulée par la législation nationale.

La législation nationale, les contrats collectifs ou les contrats individuels doivent déterminer les circonstances dans lesquelles l'armateur ou le patron ont la faculté de congédier immédiatement le pêcheur, ainsi que les circonstances dans lesquelles le pêcheur a la faculté de demander son débarquement immédiat.

Etat des services

Un état des services de tout pêcheur sera tenu par l'autorité compétente ou selon les modalités prescrites par elle. A la fin de chaque voyage ou expédition, un état des services concernant ce voyage ou cette expédition sera mis à la disposition de chaque pêcheur ou noté dans son livret de travail.

Application des normes dans la pratique

Il ressort des commentaires de la commission d'experts sur l'application de la convention trois points essentiels: la question de savoir si la législation nationale devrait contenir des dispositions garantissant l'application de la convention et garantissant que les pêcheurs qui ne parlent pas la langue de l'employeur comprennent le sens des clauses du contrat. Enfin, les questions relatives à l'application d'un contrat type d'engagement de pêcheurs dans un pays donné. A ce sujet, il a été décidé que ce type de contrat devait contenir tous les éléments que la convention prévoit pour les contrats d'engagement individuel.

Convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tous les navires et bateaux, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime dans les eaux salées et immatriculés dans un territoire pour lequel cette convention est en vigueur, à l'exception:

a) des navires et bateaux d'une jauge brute enregistrée inférieure à 25 tonneaux; b) des navires et bateaux affectés à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues; c) des navires et bateaux utilisés pour la pêche sportive ou de plaisance; d) des navires de recherche ou de protection des pêcheries.

Etablissement de normes relatives aux qualifications requises

Tout Membre qui ratifie la convention doit établir des normes relatives aux qualifications requises pour obtenir un brevet de capacité habilitant son titulaire à exercer les fonctions de patron, de second ou de mécanicien à bord d'un bateau de pêche.

Nombre minimum d'effectifs brevetés

Tous les bateaux de pêche auxquels la convention s'applique devront obligatoirement embarquer un patron breveté. Tous les bateaux de pêche d'une jauge brute enregistrée supérieure à 100 tonneaux, affectés à des opérations ou à des zones qui devront être définies par la législation nationale, devront obligatoirement embarquer un second breveté. Tous les bateaux de pêche dont le moteur développe une puissance supérieure à celle qui sera déterminée par l'autorité compétente après consultation des organisations d'armateurs à la pêche et des organisations de pêcheurs, s'il en existe, devront obligatoirement embarquer un mécanicien breveté, étant entendu toutefois que le patron, ou le second du bateau de pêche, peut faire fonction de mécanicien dans certains cas et sous réserve qu'il soit titulaire d'un brevet de mécanicien. L'autorité compétente pourra, dans des cas particuliers, autoriser un bateau de pêche à prendre la mer sans avoir à bord une équipe complète de personnel breveté, si ladite autorité considère que des personnes possédant les qualifications voulues ne sont pas disponibles et que, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, aucun risque n'est encouru en permettant au bateau de prendre la mer.

Age minimum pour la délivrance d'un brevet de capacité

L'âge minimum prescrit par la législation nationale pour la délivrance d'un brevet de capacité ne doit pas être inférieur à: a) 20 ans pour les patrons; b) 19 ans pour les seconds; c) 20 ans pour les mécaniciens.

Minimum d'expérience professionnelle requis pour la délivrance d'un brevet

Le minimum d'expérience professionnelle requis par la législation nationale pour la délivrance d'un brevet de second ne doit pas être inférieur à trois années de navigation au service du pont. Pour la délivrance d'un brevet de patron, il ne doit pas être inférieur à quatre années de navigation au service du pont. Pour la délivrance d'un brevet de mécanicien, il ne doit pas être inférieur à trois années de navigation dans la salle des machines. Le temps passé par les candidats dans un cours de formation professionnelle agréé peut être défalqué des périodes de navigation susmentionnées, mais à concurrence de douze mois seulement.

Autres dispositions

La convention indique également le contenu des examens destinés à s'assurer que les candidats aux divers brevets ont les qualifications nécessaires pour exercer les fonctions correspondant à ces derniers. De plus, la convention prévoit que tout Membre doit assurer, par un système d'inspection efficace, l'application effective de la législation nationale donnant effet aux dispositions de la convention.

Application des normes dans la pratique

Il ressort des commentaires de la commission d'experts deux principales difficultés en ce qui concerne l'application de la convention. La première est la façon dont il est donné effet à la convention. La commission a souligné que c'est la législation nationale qui doit y donner effet et qu'elle ne peut être remplacée par d'autres mesures. La deuxième difficulté est liée au contenu de la législation d'application. Les experts ont conclu que la législation nationale doit contenir des dispositions explicites en vertu desquelles tous les bateaux de pêche jaugeant plus de 100 tonneaux et affectés à des opérations ou à des zones qui doivent être définies par la législation nationale doivent obligatoirement embarquer un second breveté, même si la flotte nationale de pêche comprend des bateaux de faible tonnage.

Convention (n° 126) sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966

Contenu de la convention

Champ d'application

La convention s'applique à tous les navires et bateaux de mer à propulsion mécanique, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime dans les eaux salées et immatriculés dans un territoire pour lequel cette convention est en vigueur. La convention ne s'applique pas aux navires et bateaux jaugeant moins de 75 tonneaux; toutefois, lorsque l'autorité compétente décide, après consultation des organisations d'armateurs à la pêche et des organisations de pêcheurs, s'il en existe, que cela est raisonnable et réalisable, la convention s'appliquera aux navires et bateaux jaugeant de 25 à 75 tonneaux. La convention ne s'applique pas non plus aux navires et bateaux utilisés normalement pour la pêche sportive ou de plaisance; aux navires et bateaux dont la voile est le principal moyen de propulsion, mais qui sont équipés de moteurs auxiliaires; aux navires et bateaux affectés à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues; et aux navires de recherche ou de protection des pêcheries.

Approbation des plans du logement de l'équipage

Conformément à la convention, avant que ne soit commencée la construction d'un bateau de pêche et avant que ne soit modifié d'une manière importante, ou reconstruit, le logement de l'équipage à bord d'un bateau de pêche existant, les plans détaillés de ce logement, accompagnés de tous renseignements utiles, seront soumis pour approbation à l'autorité compétente. Celle-ci inspectera tout bateau de pêche et s'assurera que le logement de l'équipage est conforme aux conditions exigées par la législation lorsque: *a)* il sera procédé à la première immatriculation ou à une nouvelle immatriculation du bateau; *b)* le logement de l'équipage aura été modifié d'une manière importante ou reconstruit; *c)* soit une organisation de pêcheurs reconnue et représentant tout ou partie de l'équipage, soit un nombre ou un pourcentage prescrit des membres de l'équipage, se sera plaint à l'autorité compétente, dans la forme prescrite et assez tôt pour éviter tout retard au bateau de pêche, que le logement de l'équipage n'est pas conforme aux dispositions de la convention.

Prescriptions relatives au logement de l'équipage

La convention contient des dispositions détaillées sur, entre autres, l'emplacement, l'aération, le chauffage et l'éclairage du logement de l'équipage; la superficie par occupant des postes de couchage, ainsi que leur équipement; les réfectoires; les installations sanitaires; le logement des membres de l'équipage blessés ou malades; les penderies destinées à recevoir les cirés et les installations pour les cuisines.

Il ressort des commentaires de la commission d'experts divers types de difficultés. La convention indiquant qu'il doit y avoir un lavabo pour six personnes ou moins, la commission a estimé que prévoir un lavabo pour huit personnes n'est pas conforme à la convention. Ensuite, à propos des mesures à prendre pour empêcher les mouches et autres insectes de pénétrer dans le logement de l'équipage, la commission a conclu que ces dispositions de la convention ne sont pas pleinement appliquées lorsque des mesures de ce type ne sont prévues que lorsque le bateau navigue régulièrement dans des zones infectées par les moustiques. Enfin, au sujet des systèmes de chauffage dans le logement des équipages, la commission a indiqué qu'un système de chauffage adapté aux conditions climatiques doit être prévu pour tous les bateaux auxquels la convention s'applique, y compris les bateaux de moins de 500 tonnes.

Recommandation (n° 7) sur la durée du travail (pêche), 1920

Considérant la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et aux termes de laquelle toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'adopter, autant que les circonstances dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient, «la journée de huit heures ou la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu», la recommandation prévoit que chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail devrait adopter une législation limitant en ce sens les heures de travail de tous les travailleurs employés dans l'industrie de la pêche, avec les clauses nécessaires pour faire face aux conditions particulières à cette industrie en chaque pays et que, pour la préparation de cette législation, chaque gouvernement devrait consulter les organisations patronales et les organisations ouvrières intéressées.

Recommandation (n° 126) sur la formation professionnelle des pêcheurs, 1966

La recommandation s'applique à toute formation destinée à préparer une personne à travailler à bord d'un bateau de pêche, mais non aux personnes qui se livrent à la pêche sportive ou de plaisance. Aux fins de la recommandation, l'expression «bateau de pêche» vise tous les navires et bateaux, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime dans les eaux salées, à l'exception des navires et bateaux affectés à la chasse à la baleine ou à des opérations analogues, ainsi que des navires de recherche ou de protection des pêcheries. Les activités de toutes les institutions publiques ou privées qui, dans un pays, s'occupent de la formation des pêcheurs devraient être coordonnées et développées selon un programme national. Pour faciliter l'étude, l'élaboration, la coordination et l'exécution des programmes de formation destinés aux pêcheurs, des organismes consultatifs mixtes pour les questions de politique de formation et d'administration devraient, chaque fois que cela est possible, être créés à l'échelon national et, s'il y a lieu, à l'échelon régional et à l'échelon local. Les autorités compétentes, en collaborant avec les organismes mixtes susmentionnés, devraient élaborer et établir des normes générales régissant la formation des pêcheurs sur tout le territoire national. Les programmes de formation destinés aux pêcheurs devraient être élaborés sur la base d'une analyse systématique du travail des pêcheurs et être déterminés en collaboration avec les organismes mixtes. Des cours de formation devraient être organisés à l'intention des pêcheurs en activité pour leur permettre de compléter leurs connaissances techniques, de se tenir au courant des perfectionnements apportés aux techniques de pêche et de navigation et d'acquérir les qualifications nécessaires pour accéder à un poste supérieur. Les méthodes de formation adoptées pour les programmes de formation destinés aux pêcheurs devraient être aussi efficaces que possible, compte tenu de la nature des cours, de l'expérience, de

l'instruction générale et de l'âge des élèves, ainsi que du matériel de démonstration et des ressources financières disponibles. Enfin, la recommandation demande aux pays de coopérer en vue de promouvoir la formation professionnelle des pêcheurs, notamment dans les pays en développement.

Chapitre 16

Travail dans les ports

T. Samuel et C. Phouangsavath

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet).		
Convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979	20	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres, et en particulier les Etats parties à la convention n° 28 et à la convention n° 32, à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 152,.
Recommandation (n° 160) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 160.
Instruments à réviser		
Convention (n° 27) sur l'indication du poids sur les colis transportés par bateau, 1929	64	Le Conseil d'administration a décidé la révision de la convention n° 27 et l'inclusion de cette question parmi les propositions pour l'ordre du jour de la Conférence.
Autres instruments (Dans cette catégorie sont inclus les instruments qui ne sont plus complètement à jour mais qui restent pertinents à certains égards).		
Convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973	22	Le Conseil d'administration a décidé le maintien du statu quo à l'égard de la convention n° 137 et de la recommandation n° 145. Il a également invité les Etats Membres à fournir des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution et a demandé à la commission d'experts d'entreprendre une étude d'ensemble en la matière. Cette étude d'ensemble sera soumise à la 90 ^e session (juin 2002) de la Conférence.
Recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973	–	

Instruments dépassés (Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée).		
Instruments	Nombre de ratifications	Statut
Convention (n° 28) sur la protection des dockers contre les accidents, 1929	1	Le Conseil d'administration a mis à l'écart, avec effet immédiat, la convention n° 28. Il a invité les Etats Membres, et en particulier l'Etat partie à la convention n° 28, à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, et de dénoncer à cette occasion la convention n° 28. Enfin, il a également décidé que la situation de la convention n° 28 serait réexaminée en temps opportun, dans la perspective d'une éventuelle abrogation de la convention par la Conférence.
Recommandation (n° 33) sur la protection des dockers contre les accidents (réciprocité), 1929	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète des recommandations n°s 33 et 34 et a décidé de proposer, en temps opportun, le retrait de ces recommandations à la Conférence.
Recommandation (n° 34) sur la protection des dockers contre les accidents (consultation des organisations), 1929	–	
Convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932	33	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres, et en particulier les Etats parties à la convention n° 32, à examiner la possibilité de ratifier la convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, ratification qui entraînerait de plein droit dénonciation immédiate de la convention n° 32. Il a également décidé que la situation de la convention n° 32 serait réexaminée en temps opportun, y compris, au besoin, la possibilité de la mettre à l'écart.

Recommandation (n° 40) sur la protection des dockers contre les accidents (réciprocité), 1932	–	Le Conseil d'administration a pris note du caractère obsolète de la recommandation n° 40 et du fait qu'elle devrait être retirée, tout en différant la proposition de retrait de cet instrument à la Conférence jusqu'à un réexamen ultérieur de la situation.
---	---	--

D'une manière générale, la manutention portuaire a longtemps été considérée comme le type même du travail occasionnel ne nécessitant qu'une main-d'œuvre peu qualifiée. De ce fait, le travail dans les ports apparaissait comme l'une des branches d'activité où les relations professionnelles étaient les moins stables. Mais la nécessité d'offrir une protection adéquate aux dockers, notamment celle de réglementer leurs conditions de travail, a très tôt fait l'objet de discussions au sein de l'OIT. A cette fin, la Conférence internationale du Travail a adopté dès 1929 des instruments relatifs à la sécurité et à la santé dans les manutentions portuaires. Le développement continu de nouvelles méthodes de manutention dans les ports a par ailleurs débouché sur l'adoption, en 1973, de deux instruments relatifs à leur impact sur l'emploi dans ce secteur et sur son organisation. La question du travail dans les ports fait l'objet depuis ces quinze dernières années d'un regain d'attention. La mondialisation de toutes les formes d'activité économique a accru les perspectives d'échanges mais également intensifié la concurrence internationale. Pour beaucoup de pays, l'industrie portuaire constitue aujourd'hui un maillon important de la chaîne des transports, lesquels doivent être de plus en plus efficaces pour répondre aux besoins de la libéralisation des échanges. L'accroissement considérable des volumes transportés, la sophistication des infrastructures et l'intensité de capital indispensable au développement de l'activité portuaire ont nécessité des réformes profondes. Face aux répercussions sociales de cette évolution, on peut se demander si le cadre normatif de l'OIT permet toujours d'offrir une protection adéquate aux travailleurs portuaires.

I. Convention (n° 152) et recommandation (n° 160) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979

La convention et la recommandation portent révision de normes précédentes dans ce domaine¹. Cette révision était nécessaire en raison de l'évolution rapide des navires et des équipements et méthodes de manutention portuaire et, plus particulièrement, de l'utilisation de conteneurs², et certaines dispositions des normes précédentes étaient dépassées. De plus, l'objectif était de donner au nouvel instrument «la souplesse nécessaire pour tenir compte des progrès techniques ultérieurs sans sacrifier la protection des travailleurs qui continuent à charger et à décharger les navires selon des méthodes traditionnelles mais en veillant à ce que soient assurées l'hygiène et la sécurité des personnes employées sur des docks modernes»³.

La convention et la recommandation prévoient que les mesures techniques à prendre soient conformes aux exigences suivantes de la convention: l'aménagement et l'entretien des lieux de travail et des matériels, ainsi que l'utilisation de méthodes de travail offrant des garanties de sécurité et de salubrité; l'aménagement et l'entretien, sur tous les lieux de

¹ L'article 43 de la convention mentionne la convention (n° 28) sur la protection des dockers contre les accidents, 1929, et la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932.

² Rapport VI(1), CIT, 64^e session, 1978, pp. 3 à 10.

³ *Ibid.*, p. 38.

travail, de moyens d'accès garantissant la sécurité des travailleurs; l'information, la formation et le contrôle indispensables pour garantir la protection des travailleurs contre les risques d'accident ou d'atteinte à la santé résultant de leur emploi ou survenant au cours de celui-ci; la fourniture aux travailleurs de tout équipement de protection individuelle, de tous vêtements de protection et de tous moyens de sauvetage qui pourront être raisonnablement exigés; l'aménagement et l'entretien de moyens appropriés et suffisants de premiers secours et de sauvetage; l'élaboration et l'établissement de procédures appropriées destinées à faire face à toutes situations d'urgence pouvant survenir.

Ces mesures techniques, qui doivent être prises par voie de législation nationale ou toute autre voie appropriée, y compris des normes techniques ou des codes approuvés par l'autorité compétente, doivent entre autres être préventives et protectrices. L'autorité compétente doit agir en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Une collaboration étroite entre les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants doit être instituée pour l'application de ces mesures.

La convention prévoit que la législation nationale doit disposer, en ce qui concerne les manutentions portuaires, que des mesures seront prises pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs portuaires (article 4).

Principales dispositions

Champ d'application et définitions de la convention

Définitions

L'expression «manutentions portuaires» vise dans leur ensemble et séparément les opérations de chargement ou de déchargement de tout navire ainsi que toutes opérations y afférentes; la définition de ces opérations doit être fixée par la législation ou la pratique nationales. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées lors de l'élaboration ou de la révision de cette définition. La convention indique que le terme «navire» vise les navires, bateaux, barges, péniches, allèges et naviplanes de toutes catégories, à l'exclusion des bâtiments de guerre (article 3 *h*). Le terme «travailleur» désigne toute personne occupée à des manutentions portuaires (article 3 *a*).

Trois types de personnes sont également définis. L'expression «personne compétente» désigne toute personne possédant les connaissances et l'expérience requises pour l'accomplissement d'une ou plusieurs fonctions spécifiques, et acceptable en tant que telle pour l'autorité compétente. Par l'expression «personne responsable», on entend toute personne désignée par l'employeur, le capitaine du navire ou le propriétaire de l'appareil, selon le cas, pour assurer l'exécution d'une ou plusieurs fonctions spécifiques et qui a suffisamment de connaissances et d'expérience, ainsi que l'autorité voulue pour pouvoir s'acquitter comme il convient de cette ou de ces fonctions. Est une «personne autorisée» toute personne autorisée par l'employeur, le capitaine du navire ou une personne responsable à accomplir une ou plusieurs tâches spécifiques et qui possède les connaissances et l'expérience nécessaires (article 3 *b*), *c*) et *d*)).

L'expression «appareil de levage» vise tous les appareils de manutention, fixes ou mobiles, utilisés à terre ou à bord du navire pour suspendre, lever ou affaler des charges ou les déplacer d'un emplacement à un autre en position suspendue ou soulevée, y compris les rampes de quai actionnées par la force motrice; l'expression «accessoires de manutention» vise tout accessoire au moyen duquel une charge peut être fixée à un appareil de levage, mais qui ne fait pas partie intégrante de l'appareil ou de la charge (article 3 *e*) et *f*)).

Champ d'application

La convention prévoit que chaque Membre peut accorder des dérogations à ces dispositions lorsqu'il s'agit soit de manutentions portuaires effectuées dans un lieu où le trafic est irrégulier et limité à des navires de faible tonnage, soit de manutentions portuaires relatives aux bateaux de pêche ou à certaines catégories de bateaux de pêche, à condition que: *a)* les travaux soient effectués dans des conditions de sécurité; et que *b)* l'autorité compétente se soit assurée, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, que la dérogation peut raisonnablement être accordée, compte tenu de toutes les circonstances (article 2, paragraphe 1).

En outre, certaines exigences de la convention en ce qui concerne les mesures techniques (partie III) peuvent être modifiées si, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, l'autorité compétente s'est assurée que les modifications garantissent des avantages équivalents et que, dans son ensemble, la protection ainsi assurée n'est pas inférieure à celle qui résulterait de l'application intégrale des dispositions de la convention. Les rapports sur l'application de la convention doivent indiquer ces dérogations totales ou partielles ou les modifications importantes apportées, ainsi que les raisons qui les ont motivées (article 2, paragraphes 2 et 3).

Dispositions générales

Législation nationale

La législation nationale doit disposer que des mesures conformes aux dispositions de la partie III de la convention seront prises visant: *a)* l'aménagement et l'entretien des lieux de travail et des matériels ainsi que l'utilisation de méthodes de travail offrant des garanties de sécurité et de salubrité; *b)* l'aménagement et l'entretien, sur tous les lieux de travail, de moyens d'accès garantissant la sécurité des travailleurs; *c)* l'information, la formation et le contrôle indispensables pour garantir la protection des travailleurs contre les risques d'accident ou d'atteinte à la santé résultant de leur emploi ou survenant au cours de celui-ci; *d)* la fourniture aux travailleurs de tout équipement de protection individuelle, de tous vêtements de protection et de tous moyens de sauvetage qui pourront être raisonnablement exigés lorsqu'il n'aura pas été possible de prévenir d'une autre manière les risques d'accident ou d'atteinte à la santé; *e)* l'aménagement et l'entretien de moyens appropriés et suffisants de premiers secours et de sauvetage; *f)* l'élaboration et l'établissement de procédures appropriées destinées à faire face à toutes situations d'urgence pouvant survenir (article 4, paragraphe 1).

Les mesures à prendre pour la mise en œuvre de la convention doivent viser: *a)* les prescriptions générales relatives à la construction, à l'équipement et à l'entretien des installations portuaires et autres lieux où sont effectuées des manutentions portuaires; *b)* la lutte contre les incendies et les explosions et leur prévention; *c)* les moyens d'accéder sans danger aux navires, aux cales, aux plates-formes, aux matériels et aux appareils de levage; *d)* le transport des travailleurs; *e)* l'ouverture et la fermeture des écoutilles, la protection des écoutilles et le travail dans les cales; *f)* la construction, l'entretien et l'utilisation des appareils de levage et de manutention; *g)* la construction, l'entretien et l'utilisation des plates-formes; *h)* le gréement et l'utilisation des mâts de charge des navires; *i)* l'essai, l'examen, l'inspection et la certification, en tant que de besoin, des appareils de levage, des accessoires de manutention (y compris les chaînes et les cordages) ainsi que des élingues et autres dispositifs de levage formant partie intégrante de la charge; *j)* la manutention des différents types de cargaison; *k)* le gerbage et l'entreposage des marchandises; *l)* les substances dangereuses et autres risques du milieu de travail; *m)* l'équipement de protection individuelle et les vêtements de protection; *n)* les installations sanitaires, salles d'eau et services de bien-être; *o)* la surveillance médicale; *p)* les premiers secours et les moyens de sauvetage; *q)* l'organisation de la sécurité et de l'hygiène; *r)* la formation des

travailleurs; s) la déclaration et l'enquête en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle (article 4, paragraphe 2).

A ce sujet, la recommandation n° 160 prévoit d'autres dispositions dans les domaines suivants. Le paragraphe 4 engage chaque Membre, lorsqu'il prend les mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, de la convention, à prendre en considération les suggestions techniques de la dernière édition du *Recueil de directives pratiques sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires* publié par le BIT, dans la mesure où elles semblent appropriées et pertinentes à la lumière des circonstances et des conditions nationales. Le paragraphe 5 demande à chaque Membre, lorsqu'il prend les mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, de la convention, de tenir compte des mesures techniques auxquelles se réfère la partie III de la recommandation, mesures qui complètent les dispositions de la partie III de la convention.

Normes techniques ou recueils de directives pratiques

L'application pratique de la législation prévoyant les mesures visées par la convention doit être assurée par ou s'appuyer sur des normes techniques ou des recueils de directives pratiques approuvés par l'autorité compétente, ou par d'autres méthodes appropriées compatibles avec la pratique et les conditions nationales (article 4, paragraphe 3).

Désignation des personnes responsables de l'application des mesures requises

La législation nationale doit faire porter aux personnes appropriées — employeurs, propriétaires, capitaines de navire ou toutes autres personnes, selon le cas — la responsabilité d'appliquer les mesures susmentionnées. Chaque fois que plusieurs employeurs se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, ils doivent collaborer en vue d'appliquer les mesures prescrites, sans préjudice de la responsabilité de chaque employeur à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs qu'il emploie. Dans les cas appropriés, l'autorité compétente doit prescrire les modalités générales de cette collaboration (article 5).

Obligations des travailleurs

Des dispositions doivent être prises pour que les travailleurs: a) soient tenus de ne pas entraver indûment le fonctionnement d'un dispositif de sécurité prévu pour leur propre protection ou celle d'autres personnes, ou de ne pas l'utiliser de façon incorrecte; b) prennent raisonnablement soin de leur propre sécurité et de celle des autres personnes susceptibles d'être affectées par leurs agissements ou leurs omissions au travail; c) signalent immédiatement à leur supérieur hiérarchique direct toute situation dont ils ont des raisons de penser qu'elle peut présenter un risque et qu'ils ne peuvent corriger eux-mêmes, afin que des mesures correctives puissent être prises (article 6, paragraphe 1).

Droits des travailleurs

Les travailleurs doivent avoir le droit, en tout lieu de travail, de contribuer à la sécurité du travail dans les limites du contrôle qu'ils peuvent exercer sur les matériels et les méthodes de travail, et d'exprimer des avis sur les procédés de travail adoptés, pour autant qu'ils portent sur la sécurité. Dans la mesure où ceci est approprié et conforme à la législation et à la pratique nationales, lorsque des comités de sécurité et d'hygiène ont été créés en vertu de l'article 37 de la convention, ce droit doit être exercé par l'intermédiaire de ces comités (article 6, paragraphe 2).

En donnant effet aux dispositions de la convention par voie de législation nationale ou toute autre voie appropriée conforme à la pratique et aux conditions nationales, l'autorité compétente doit agir en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Une collaboration étroite entre les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants doit être instituée pour l'application des mesures susmentionnées (article 7).

Mesures techniques

Ces mesures sont, entre autres, les suivantes:

- *lorsqu'un lieu de travail comporte un risque pour la sécurité ou la santé*, des mesures efficaces doivent être prises (clôture, balisage ou autres moyens appropriés, y compris, si nécessaire, l'arrêt du travail) afin de protéger les travailleurs jusqu'à ce que ce lieu ne comporte plus de risque (article 8);
- tous les lieux où des manutentions portuaires sont effectuées et toutes *les voies d'accès à ces lieux doivent être éclairés d'une manière appropriée et suffisante*. Tout obstacle susceptible de présenter un risque pour le déplacement d'un appareil de levage, d'un véhicule ou d'une personne *doit* — s'il ne peut être enlevé pour des raisons d'ordre pratique — *être correctement et visiblement marqué et, si nécessaire, suffisamment éclairé* (article 9);
- *des marchandises* doivent être aménagés à cet effet et correctement entretenus. Lorsque des produits ou des marchandises sont gerbés, arrimés, dégerbés ou désarrimés, ces opérations doivent être effectuées avec ordre et précaution, compte tenu de la nature et du conditionnement des produits ou des marchandises (article 10);
- *des couloirs d'une largeur suffisante* doivent être aménagés pour permettre l'utilisation sans danger des *véhicules* et des *appareils de manutention*. *Des couloirs distincts pour les piétons* doivent être aménagés lorsque cela est nécessaire et réalisable; de tels couloirs doivent être d'une largeur suffisante et, dans la mesure où ceci est réalisable, séparés des couloirs utilisés par les véhicules (article 11);
- *des moyens appropriés et suffisants de lutte contre l'incendie* doivent être tenus à disposition pour être utilisés là où des manutentions portuaires sont effectuées (article 12);
- dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, être maintenus libres de tout obstacle sans rapport avec le travail en cours. De plus, les couloirs empruntés par des véhicules devraient être utilisés à sens unique, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable. *Les moyens d'accès aux navires* devraient être pourvus d'un filet de sécurité fixé de manière à prévenir tout risque de chute dans l'eau entre le navire et le quai adjacent;
- *les plaques de jonction* utilisées avec les *porte-rampes des navires rouliers* devraient être conçues et exploitées de manière à garantir la sécurité;

-
- toutes les parties dangereuses des machines doivent être efficacement *protégées* (le terme «machine» inclut tout appareil de levage, panneau de cale à manœuvre mécanique ou appareillage actionné par la force motrice (article 13))⁴;
 - *tous matériels et installations électriques* doivent être construits, aménagés, exploités et entretenus de manière à prévenir tout danger, et être conformes aux normes qui pourront avoir été reconnues par l'autorité compétente (article 14);
 - lorsqu'un navire est chargé ou déchargé bord à quai ou bord à bord avec un autre navire, des moyens appropriés d'accès au navire offrant des garanties de sécurité, correctement installés et assujettis, doivent être aménagés et tenus à disposition (article 15);
 - lorsque des travailleurs doivent être transportés par eau vers un navire ou en un autre lieu et en revenir, des mesures suffisantes doivent être prévues pour assurer la sécurité de leur embarquement, de leur transport et de leur débarquement; les conditions auxquelles doivent satisfaire les embarcations utilisées à cet effet doivent être spécifiées. Lorsque des travailleurs doivent être transportés sur terre vers un lieu de travail ou en revenir, les moyens de transport fournis par l'employeur doivent offrir des garanties de sécurité (article 16);
 - l'accès à la cale ou au pont à marchandises doit être assuré par un escalier fixe ou, lorsque cela n'est pas pratiquement réalisable, par une échelle fixe, par des taquets ou par des marches en creux de dimensions appropriées, d'une résistance suffisante et d'une construction adéquate ou par tout autre moyen acceptable pour l'autorité compétente. Dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les moyens d'accès spécifiés au présent article doivent être séparés de l'aire de l'écoutille. Les travailleurs ne doivent ni utiliser ni être tenus d'utiliser des moyens d'accès à la cale ou au pont à marchandises d'un navire autres que ceux qui sont spécifiés à l'article 17;
 - aucun panneau de cale ni aucun barrot ne doit être utilisé, à moins qu'il ne soit de construction solide, d'une résistance suffisante pour l'usage qui doit en être fait et entretenu en bon état. Les panneaux de cale manœuvrés à l'aide d'un appareil de levage doivent être pourvus de fixations appropriées et facilement accessibles pour accrocher les élingues ou tout autre accessoire. Les panneaux de cale et les barrots doivent, pour autant qu'ils ne soient pas interchangeables, être marqués clairement pour indiquer l'écoutille à laquelle ils appartiennent ainsi que leur position sur celle-

⁴ Toutes les parties dangereuses des machines doivent être efficacement protégées, à moins d'être placées ou agencées de manière à offrir la même sécurité que si elles étaient efficacement protégées; des mesures efficaces doivent être prises pour que, en cas d'urgence, l'alimentation en énergie de chaque machine puisse être coupée rapidement si cela est nécessaire; lorsqu'il y a lieu de procéder, sur une machine, à des travaux de nettoyage, d'entretien ou de réparation comportant un risque pour une personne, la machine doit être arrêtée avant le début de ce travail et des mesures suffisantes doivent être prises pour garantir que la machine ne pourra être remise en marche avant l'achèvement de ce travail, étant entendu qu'une personne responsable pourra la remettre en marche pour un essai ou un réglage auquel il ne serait pas possible de procéder si la machine était à l'arrêt; seule une *personne autorisée* doit pouvoir *enlever un protecteur* lorsque le travail à effectuer l'exige, enlever un dispositif de sécurité ou le rendre inopérant à des fins de nettoyage, de réglage ou de réparation; lorsqu'un protecteur a été enlevé, des précautions suffisantes doivent être prises, et *le protecteur doit être remis en place* aussitôt que cela est pratiquement réalisable. Lorsqu'un dispositif de sécurité a été enlevé ou rendu inopérant, il doit être *remis en place ou en état de fonctionnement* aussitôt que cela est pratiquement réalisable, et des mesures doivent être prises pour que l'installation en question ne puisse être mise en marche de façon intempestive ou utilisée aussi longtemps que le dispositif de sécurité n'aura pas été remis en place ou en état de fonctionnement.

ci. Seule une personne autorisée (chaque fois que cela est pratiquement réalisable, un membre de l'équipage) doit pouvoir ouvrir ou fermer les panneaux de cale actionnés par la force motrice; ils ne doivent pas être ouverts ou fermés tant que leur manœuvre présente un danger pour qui que ce soit. Les dispositions susmentionnées doivent s'appliquer, mutatis mutandis, aux installations de bord actionnées par la force motrice telles que: porte aménagée dans la coque, rampe, pont-garage escamotable ou autre dispositif analogue. Des mesures suffisantes doivent être prises pour protéger toute ouverture pouvant présenter un risque de chute pour les travailleurs ou les véhicules sur un pont ou dans un entrepont où des travailleurs sont tenus de travailler. Toute écoutille qui n'est pas pourvue d'un surbau d'une hauteur et d'une résistance suffisantes doit être fermée, ou son garde-corps remis en place, lorsqu'elle n'est plus en service, sauf pendant les interruptions du travail de brève durée, et une personne responsable doit être chargée de veiller à ce que ces mesures soient exécutées (articles 18 et 19);

- la recommandation prévoit que, lorsque les dimensions d'une cale l'exigent, il conviendrait de prévoir plus d'un moyen d'évacuation. Le ravitaillement en carburant des véhicules ou des appareils de levage à essence ne devrait pas être effectué dans la cale d'un navire. Le ravitaillement des véhicules ou des appareils de levage qui fonctionnent avec d'autres combustibles ne devrait être effectué dans la cale que dans des conditions assurant, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, la sécurité des travailleurs à bord du navire. On devrait, dans les cales, utiliser de préférence des moteurs ne polluant pas l'atmosphère. Les travailleurs ne devraient pas être tenus de travailler dans la partie d'une cale où fonctionne un engin de trimmage ou une benne preneuse;
- la convention prévoit que toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour assurer la sécurité des travailleurs tenus de se trouver dans la cale ou l'entrepont à marchandises d'un navire lorsque des véhicules à moteur y sont utilisés ou que des opérations de chargement ou de déchargement y sont effectuées à l'aide d'appareils à moteur. Les panneaux de cale et les barrots ne doivent pas être enlevés ou remis en place pendant que des travaux sont en cours dans la cale située sous l'écoutille. Avant que l'on procède à des opérations de chargement ou de déchargement, les panneaux de cale et les barrots qui ne sont pas convenablement assujettis doivent être enlevés. Une ventilation suffisante doit être assurée dans la cale ou l'entrepont à marchandises par circulation d'air frais pour prévenir les risques d'atteinte à la santé dus aux fumées dégagées par des moteurs à combustion interne ou d'autres sources. Des dispositions suffisantes, y compris des moyens d'évacuation sans danger, doivent être prévues pour la protection des personnes lorsque des opérations de chargement ou de déchargement de cargaisons de vrac solides sont effectuées dans une cale ou un entrepont, ou lorsqu'un travailleur est appelé à travailler dans une trémie à bord (article 20);
- la recommandation prévoit que toute écoutille d'un pont découvert non protégée au moyen d'un surbau d'une hauteur et d'une résistance suffisantes devrait être couverte ou entourée d'un garde-corps efficace, et que toute écoutille d'un entrepont devrait, lorsqu'elle est ouverte, être entourée d'un garde-corps efficace d'une hauteur suffisante. Si ces dispositions ne peuvent être appliquées, une personne autorisée devrait veiller à la sécurité des travailleurs. Ce garde-corps peut être enlevé provisoirement sur tous côtés de l'écoutille où cela peut être nécessaire pour le chargement ou le déchargement des marchandises. Aucune marchandise en pontée ne devrait être placée, et aucun véhicule ne devrait passer sur des panneaux de cale qui ne soient pas d'une résistance suffisante pour cet usage;
- tout appareil de levage, tout accessoire de manutention et toute élingue ou dispositif de levage faisant partie intégrante d'une charge doivent être: d'une conception et

d'une construction soignées, d'une résistance adaptée à leur utilisation, entretenus en bon état et, dans le cas des appareils de levage pour lesquels cela est nécessaire, correctement installés; utilisés de façon correcte et sûre; en particulier, ils ne doivent pas être chargés au-delà de leur charge maximale d'utilisation, sauf s'il s'agit d'essais effectués réglementairement et sous la direction d'une personne compétente (article 21);

- la recommandation prévoit qu'aucun nouvel élément d'appareil de levage et aucun accessoire de manutention ne devraient être faits de fer puddlé. Aucun traitement thermique ne devrait être appliqué à un accessoire de manutention, à moins d'être effectué sous le contrôle d'une personne compétente et conformément à ses indications;
- la convention prévoit que tout appareil de levage et tout accessoire de manutention doivent être soumis à des essais effectués conformément à la législation nationale par une personne compétente avant d'être mis en service pour la première fois et après toute modification ou réparation importantes effectuées sur une partie susceptible d'affecter leur sécurité. Les appareils de levage qui font partie de l'équipement d'un navire doivent être soumis à un nouvel essai au moins une fois tous les cinq ans. Les appareils de levage à quai doivent être soumis à un nouvel essai aux intervalles prescrits par l'autorité compétente. A l'issue de chaque essai d'un appareil de levage ou d'un accessoire de manutention effectué conformément aux dispositions du présent article, l'appareil ou l'accessoire doit faire l'objet d'un examen approfondi et être certifié par la personne procédant à l'essai (article 22);
- la recommandation prévoit que les conducteurs d'appareil de levage devraient vérifier le fonctionnement des dispositifs de sécurité avant le commencement des opérations;
- la convention prévoit que, nonobstant les dispositions de l'article 22, tout appareil de levage et tout accessoire de manutention doivent périodiquement faire l'objet d'un examen approfondi et être certifiés par une personne compétente; de tels examens doivent avoir lieu au moins une fois tous les douze mois. A cette fin, on entend par examen approfondi un examen visuel détaillé effectué par une personne compétente, complété si nécessaire par d'autres moyens ou mesures appropriés en vue de parvenir à une conclusion fondée quant à la sécurité de l'appareil de levage ou de l'accessoire de manutention examiné (article 23);
- tout accessoire de manutention doit être inspecté régulièrement avant d'être utilisé, étant entendu que les élingues perdues ou jetables ne doivent pas être réutilisées. Dans le cas de cargaisons préélinguées, les élingues doivent être inspectées aussi souvent que cela est raisonnable et pratiquement réalisable. On entend par inspection un examen visuel effectué par une personne responsable en vue de décider si, pour autant qu'on puisse s'en assurer de cette manière, l'utilisation de l'accessoire ou de l'élingue peut se poursuivre sans risque (article 24);
- des procès-verbaux dûment authentifiés constatant une présomption suffisante de la sécurité de fonctionnement des appareils de levage et des accessoires de manutention considérés doivent être conservés, à terre ou à bord, selon le cas, et préciser la charge maximale d'utilisation, la date et les résultats des essais, examens approfondis et inspections mentionnés aux articles 22, 23 et 24 ci-dessus, étant entendu que, dans le cas des inspections mentionnées à l'article 24 ci-dessus, un procès-verbal ne doit être dressé que si l'inspection a révélé une défectuosité. Un registre des appareils de levage et des accessoires de manutention doit être tenu de la manière prescrite par l'autorité compétente, compte tenu du modèle recommandé par le BIT. Le registre doit comprendre les certificats délivrés ou reconnus par l'autorité compétente, ou des copies certifiées conformes desdits certificats établis de la manière prescrite par

l'autorité compétente, compte tenu des modèles recommandés par le Bureau international du Travail en ce qui concerne, selon le cas, l'essai, l'examen approfondi ou l'inspection des appareils de levage et des accessoires de manutention (article 25);

- l'autorité compétente de tout Membre ayant ratifié la convention doit désigner ou reconnaître de toute autre manière des personnes ou des institutions nationales ou internationales compétentes chargées d'effectuer les essais et les examens approfondis ou autres activités connexes, dans des conditions telles que ces personnes ou institutions ne continuent d'être désignées ou d'être reconnues que si elles s'acquittent de leurs fonctions de manière satisfaisante; tout Membre ayant ratifié la convention doit accepter ou reconnaître les personnes ou institutions désignées ou autrement reconnues en vertu de l'alinéa *a*) ci-dessus, ou doit conclure des accords de réciprocité en ce qui concerne cette acceptation ou cette reconnaissance, sous réserve, dans les deux cas, que lesdites personnes ou institutions s'acquittent de leurs fonctions de manière satisfaisante. Aucun appareil de levage, accessoire de manutention ou autre appareil de manutention ne doit être utilisé: si l'autorité compétente n'est pas convaincue, sur la base d'un certificat d'essai ou d'examen, ou d'un procès-verbal authentifié, selon le cas, que l'essai, l'examen ou l'inspection nécessaires a été effectué conformément aux dispositions de la convention; si, de l'avis de l'autorité compétente, l'utilisation de l'appareil ou de l'accessoire n'offre pas de garanties de sécurité suffisantes. Le paragraphe ci-dessus ne doit pas être appliqué de manière à retarder le chargement ou le déchargement d'un navire pour autant que l'équipement qui y est utilisé satisfasse l'autorité compétente (article 26);
- tout appareil de levage (autre qu'un mât de charge de navire) n'ayant qu'une seule charge maximale d'utilisation et tout accessoire de manutention doivent porter, de façon claire, l'indication de leur charge maximale d'utilisation, apposée au moyen d'un poinçon ou, lorsque cela n'est pratiquement pas réalisable, à l'aide d'autres moyens appropriés. Tout appareil de levage (autre qu'un mât de charge de navire), ayant plus d'une charge maximale d'utilisation, doit être équipé de dispositifs efficaces permettant au conducteur de déterminer la charge maximale dans toutes les conditions d'utilisation. Tout mât de charge de navire (autre qu'un mât-grue) doit porter, de façon claire, l'indication des charges maximales d'utilisation applicables lorsque le mât de charge est utilisé seul, avec une poulie inférieure, couplé à un autre mât de charge dans toutes les positions possibles de la poulie (article 27);
- tout navire doit conserver à son bord les plans de gréement et tous autres documents nécessaires pour permettre le gréement correct des mâts de charge et de leurs accessoires (article 28);
- les palettes et autres dispositifs analogues destinés à contenir ou à porter des charges doivent être de construction solide et d'une résistance suffisante et ne présenter aucun défaut visible de nature à en rendre l'utilisation dangereuse (article 29);
- les charges ne doivent être ni levées ni affalées si elles ne sont pas élinguées ou autrement fixées à l'appareil de levage d'une manière offrant des garanties de sécurité (article 30);
- l'aménagement des terminaux de conteneurs et l'organisation du travail dans ces terminaux doivent être conçus de manière à assurer, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, la sécurité des travailleurs. Les navires transportant des conteneurs doivent être équipés de moyens permettant d'assurer la sécurité des travailleurs qui procèdent au saisissage ou au dessaisissage des conteneurs (article 31);

-
- les cargaisons dangereuses doivent être conditionnées, marquées et étiquetées, manutentionnées, entreposées ou arrimées conformément aux dispositions des règlements internationaux applicables au transport des marchandises dangereuses par eau et à la manutention des marchandises dangereuses dans les ports. Les substances dangereuses ne doivent être manutentionnées, entreposées ou arrimées que si elles ont été conditionnées et marquées et étiquetées conformément aux règlements internationaux applicables au transport de ces substances. Si des récipients ou des conteneurs renfermant des substances dangereuses sont brisés ou endommagés au point de présenter un risque, les opérations de manutention portuaire autres que celles qui sont nécessaires pour éliminer le danger doivent être interrompues dans la zone menacée et les travailleurs mis à l'abri jusqu'à ce que le risque ait été éliminé. Des mesures suffisantes doivent être prises pour prévenir l'exposition des travailleurs à des substances ou agents toxiques ou nocifs, ou à des atmosphères présentant une insuffisance d'oxygène ou un risque d'explosion. Lorsque des travailleurs sont appelés à pénétrer dans des espaces confinés dans lesquels peuvent se trouver des substances toxiques ou nocives, ou dans lesquels peut se manifester une insuffisance d'oxygène, des mesures suffisantes doivent être prises pour prévenir les risques d'accident et d'atteinte à la santé (article 32);
 - la recommandation prévoit que toutes mesures raisonnables devraient être prises afin de réduire le plus possible les risques d'accident lorsque des opérations doivent être effectuées sur le toit des conteneurs. Les substances dangereuses ne devraient être manutentionnées, entreposées ou arrimées que sous le contrôle d'une personne responsable. Les travailleurs chargés de ces opérations devraient être informés des précautions qu'ils doivent prendre, notamment en cas d'écoulement ou d'échappement accidentel de la cargaison;
 - des précautions appropriées doivent être prises pour protéger les travailleurs contre les effets dangereux d'un bruit excessif sur les lieux de travail (article 33);
 - lorsqu'une protection suffisante contre les risques d'accident ou d'atteinte à la santé ne peut être assurée par d'autres moyens, les travailleurs doivent être pourvus des équipements de protection individuelle et des vêtements de protection qui peuvent être raisonnablement exigés pour leur permettre d'effectuer leur travail en toute sécurité, et doivent être tenus d'en faire un usage approprié. Les travailleurs doivent être appelés à prendre soin de ces équipements de protection individuelle et de ces vêtements de protection. Les équipements de protection individuelle et les vêtements de protection doivent être convenablement entretenus par l'employeur;
 - en prévision d'accidents, des moyens suffisants, y compris un personnel qualifié, doivent être facilement disponibles pour sauver toute personne en danger, administrer les premiers secours et évacuer les blessés dans toute la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable sans aggraver leur état (article 35);
 - la recommandation prévoit que les secouristes devraient être capables d'appliquer les méthodes de réanimation et de sauvetage appropriées. Les appareils de levage devraient, si nécessaire et si cela est raisonnable et pratiquement réalisable, être pourvus de moyens permettant de quitter la cabine du conducteur en cas de danger. Des dispositions devraient être prises pour évacuer un conducteur blessé ou malade sans aggraver son état;
 - tout Membre doit déterminer, par voie de législation nationale ou toute autre voie appropriée, les risques professionnels pour lesquels il convient de prévoir un examen médical préalable ou des examens médicaux périodiques, ou les deux types d'examen; compte tenu de la nature et du degré des risques courus et des circonstances particulières, l'intervalle maximal auquel les examens périodiques

doivent être effectués; dans le cas de travailleurs exposés à des risques professionnels particuliers pour la santé, la portée des examens spéciaux jugés nécessaires; les mesures appropriées pour assurer un service de médecine du travail pour les travailleurs. Ces examens médicaux et spéciaux ne doivent occasionner aucuns frais pour les travailleurs. Les constatations faites lors des examens médicaux et spéciaux doivent demeurer confidentielles (article 36);

- la recommandation prévoit que les résultats des examens médicaux et spéciaux visés à l'article 36 de la convention devraient être communiqués aux travailleurs intéressés. L'employeur devrait être tenu informé de l'aptitude ou de l'inaptitude du travailleur au travail qu'il doit exécuter ainsi que du risque qu'il peut présenter pour d'autres personnes, à condition que, sous réserve des dispositions de l'article 39 de la convention, le caractère confidentiel de ces informations soit respecté.

La convention prévoit ce qui suit:

- des comités de sécurité et d'hygiène comprenant des représentants des employeurs et des travailleurs doivent être créés dans tous les ports où sont occupés un nombre important de travailleurs. Si nécessaire, de tels comités doivent également être institués dans les autres ports. La mise en place, la composition et les fonctions de ces comités doivent être déterminées par voie de législation nationale ou toute autre voie appropriée conforme à la pratique et aux conditions nationales, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées et à la lumière des conditions locales (article 37);
- aucun travailleur ne doit être employé à des manutentions portuaires sans avoir reçu une instruction ou une formation suffisantes quant aux risques potentiels inhérents à son travail et quant aux principales précautions à prendre. Seules les personnes qui sont âgées d'au moins dix-huit ans et qui possèdent les aptitudes et l'expérience nécessaires ou les personnes en cours de formation qui sont convenablement encadrées peuvent conduire les appareils de levage et autres appareils de manutention (article 38);
- en vue de contribuer à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, des mesures doivent être prises pour que ceux-ci soient déclarés à l'autorité compétente et, si nécessaire, fassent l'objet d'une enquête (article 39);
- conformément à la législation ou à la pratique nationales, des installations sanitaires et des salles d'eau appropriées et convenablement entretenues doivent être prévues en nombre suffisant dans tous les docks et à distance raisonnable des lieux de travail partout où cela est pratiquement réalisable (article 40);
- la recommandation prévoit que ces installations sanitaires et salles d'eau devraient, dans la mesure du possible, comporter des vestiaires.

Application

Chaque Membre qui ratifie la convention doit a) préciser les obligations en matière de sécurité et d'hygiène du travail des personnes et des organismes concernés par les manutentions portuaires; b) prendre les mesures nécessaires, et notamment prévoir des sanctions appropriées en vue d'assurer l'application des dispositions de la convention; c) charger des services d'inspection appropriés du contrôle de l'application des mesures à prendre conformément aux dispositions de la convention ou vérifier qu'une inspection adéquate est assurée (article 41).

Délais d'application des dispositions de la convention

La législation nationale doit prescrire les délais dans lesquels les dispositions de la présente convention deviendront applicables en ce qui concerne: *a)* la construction ou l'équipement des navires; *b)* la construction ou l'équipement de tout appareil de levage ou de manutention situé à quai; *c)* la construction de tout accessoire de manutention. Les délais susmentionnés ne doivent pas dépasser quatre ans à partir de la date de ratification de la convention (article 42).

Principes de la convention et de la recommandation

La législation nationale doit faire porter aux personnes appropriées — employeurs, propriétaires, capitaines de navire ou toutes autres personnes — la responsabilité d'appliquer les mesures techniques prévues par la convention. Comme les autres conventions de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail dans d'autres secteurs d'activité, la convention prévoit que, chaque fois que plusieurs employeurs se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, ils doivent collaborer en vue d'appliquer les mesures prescrites, sans préjudice de la responsabilité de chaque employeur à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs qu'il emploie. Dans les cas appropriés, l'autorité compétente doit prescrire les modalités générales de cette collaboration.

Les travailleurs sont tenus de ne pas entraver indûment le fonctionnement d'un dispositif de sécurité prévu pour leur propre protection ou celle d'autres personnes, ou de ne pas l'utiliser de façon incorrecte. Ils doivent prendre raisonnablement soin de leur propre sécurité et de celle des autres personnes susceptibles d'être affectées par leurs agissements ou leurs omissions au travail. Ils doivent signaler immédiatement à leurs supérieurs hiérarchiques toute situation dont ils ont des raisons de penser qu'elle peut présenter un risque et qu'ils ne peuvent corriger eux-mêmes, afin que des mesures correctives puissent être prises.

Les travailleurs ont le droit de contribuer à la sécurité du travail dans les limites du contrôle qu'ils peuvent exercer sur les matériels et les méthodes de travail, et d'exprimer des avis sur les procédés de travail adoptés, pour autant qu'ils portent sur la sécurité. Des comités de sécurité et d'hygiène comprenant des représentants des employeurs et des travailleurs doivent être créés dans tous les ports où est occupé un nombre important de travailleurs. Ces comités doivent être déterminés par voie de législation nationale ou toute autre voie appropriée conforme à la pratique et aux conditions nationales, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés.

Comme on l'a vu, l'éventail des mesures techniques prévues par la convention est très ample. Ces mesures visent à appliquer au travail dans les ports des principes essentiels de santé au travail. Nombre des principes généraux mentionnés dans le chapitre relatif à la sécurité et à la santé au travail du présent ouvrage s'appliquent au travail dans les ports. On se contentera ici de mentionner les dispositions qui prévoient ce qui suit:

L'essai, l'examen, l'inspection et la certification des appareils de levage, des accessoires de manutention (y compris les chaînes et les cordages) ainsi que des élingues et autres dispositifs de levage formant partie intégrante de la charge, selon le cas par une personne responsable ou une personne compétente; un registre des appareils de levage et des accessoires de manutention qui doit être tenu de la manière prescrite par l'autorité compétente, compte tenu du modèle recommandé par le BIT; l'acceptation ou la reconnaissance mutuelle — y compris par le biais d'accords de réciprocité entre les Membres ayant ratifié la convention — des personnes ou des institutions nationales ou internationales compétentes chargées d'effectuer les essais et les examens approfondis ou

autres activités connexes, ou reconnues par d'autres Membres ayant ratifié la convention pour s'acquitter de ces fonctions.

Application des normes dans la pratique

Comme beaucoup de normes techniques du travail, et plus particulièrement les normes sectorielles relatives à la sécurité et à la santé au travail, les difficultés d'application de la convention n° 152 sont, le plus souvent, liées à l'absence d'une législation ou d'autres moyens visant à garantir son application. Presque toutes les dispositions ayant trait aux exigences techniques couvertes par l'article 4 et les dispositions correspondantes de la partie III (articles 8 à 40) ont fait l'objet de commentaires de la commission d'experts qui a déploré, d'une manière générale, l'absence de dispositions nationales en vue de l'application de ces articles. Ces difficultés ont fréquemment trait aux points suivants: examen médical, services de santé, précautions contre le bruit, interdiction d'employer des personnes de moins de 18 ans, conditions techniques requises en ce qui concerne la conception, l'essai, l'examen et l'inspection des appareils de levage et des accessoires de manutention par les personnes compétentes ou responsables, accès aux lieux de travail, aux navires ou à la cale, transport des travailleurs, aménagement des terminaux de conteneurs, construction, équipement et entretien des installations portuaires, clôtures, balisage, plans de gréement et installations sanitaires. D'autres difficultés portent sur: l'absence de consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées pour définir le travail dans les ports, pour établir des exceptions ou des dérogations à la convention, pour prendre des mesures afin de donner effet aux dispositions de la convention; l'absence de dispositions en vue d'une collaboration étroite entre les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants en vue de l'application des mesures prévues par la convention; l'absence de mesures dans les cas où plusieurs employeurs se livrent à des activités sur un même lieu de travail; l'absence de désignation d'une personne responsable de l'application des mesures prévues par la convention, cette désignation étant particulièrement importante lorsque plusieurs parties interviennent dans le travail portuaire (autorité portuaire, entreprises de manutention, propriétaires d'équipements, d'appareils ou d'accessoires de manutention, utilisateurs de ces équipements, accessoires ou appareils); l'absence de dispositions en vue de l'institution de comités de sécurité et d'hygiène; l'absence d'informations sur les visites d'inspection (statistiques sur le nombre de travailleurs visés par les mesures nationales, nombre et nature des infractions, nombre des cas d'accidents et de maladies). De plus, il arrive que les modèles recommandés par le BIT ne soient pas pris en compte pour établir un registre des appareils de levage et des accessoires de manutention, registre qui est manifestement nécessaire pour garantir le bon état de ces équipements. Par ailleurs, on manque d'informations sur l'application des dispositions internationales relatives au transport de marchandises dangereuses et sur la reconnaissance par les Membres ayant ratifié la convention des personnes ou des institutions nationales ou internationales nommées ou reconnues pour effectuer les essais ou examens des appareils de levage ou accessoires de manutention, ou pour s'acquitter des fonctions à cette fin.

II. Convention (n° 137) et recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973

Dès l'après-guerre, l'industrie portuaire a fait l'objet de transformations profondes. De nouvelles méthodes de manutention ont permis d'accélérer les opérations portuaires, de réduire les coûts de chargement et de déchargement des marchandises, d'accélérer la rotation des navires dans les ports et de réduire l'effort physique nécessaire à la manutention de marchandises. L'un des avantages incontestables que l'on accorde à ces progrès techniques dans les méthodes de manutention est qu'ils ont permis de planifier davantage les différentes opérations dans les ports, offrant ainsi la possibilité aux dockers

de bénéficier d'un emploi plus régulier ou, du moins, d'un minimum de périodes d'emploi ou d'un minimum de revenu. Cependant, pour mener à bien ces transformations, il a fallu revoir la gestion de la main-d'œuvre portuaire et améliorer les conditions d'emploi des dockers et, surtout, l'organisation de la profession. Aux termes de la convention n° 137 et de la recommandation n° 145, les Etats devraient appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'emploi régulier des dockers; ces instruments décrivent les moyens de mise en œuvre de cette politique. Leur application devrait donc contribuer à protéger les dockers des éventuelles répercussions des progrès techniques sur leur emploi.

Contenu des normes

Prenant en considération la diversité des situations nationales et des divergences manifestées durant les travaux de la Commission du travail dans les docks, la Conférence internationale du Travail a adopté, à sa 58^e session, une convention dont les principes généraux tiennent compte des différents stades de développement des pays. La convention est accompagnée d'une recommandation qui préconise des mesures plus spécifiques et apporte des précisions sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la convention.

Définitions

Pour tenir compte de la diversité des compétences, selon les pays et les ports, les définitions des deux instruments permettent une certaine latitude. Ainsi, tant la convention (*article 1, paragraphe 2*) que la recommandation (*paragraphe 2*) désignent comme «dockers» et «travail dans les ports» les «personnes et activités définies comme telles par la législation et la pratique nationales». Au cours des discussions sur les instruments, de nombreux gouvernements et membres employeurs avaient émis des réserves sur une définition proposée par le Bureau, et indiqué que son application se heurterait à des difficultés dans la pratique. Mais tous ont approuvé l'obligation de consulter les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs dans l'élaboration ou la révision de ces définitions⁵.

Emploi régulier et revenu minimum

Afin de tirer le meilleur parti des avantages qui découlent des nouvelles méthodes de manutention, il incombe aux Etats d'adopter une politique nationale qui assure un emploi permanent ou du moins régulier ainsi qu'un minimum de périodes d'emploi ou un minimum de revenu aux dockers, dans la mesure du possible et en tenant compte de la situation économique et sociale du pays ou du port concerné (*article 2 de la convention et paragraphes 7 à 10 de la recommandation*).

Immatriculation

A cette fin, les dockers doivent être immatriculés et ils ont priorité pour l'obtention d'un travail (*article 3 de la convention et paragraphes 11 à 16 de la recommandation*). D'aucuns ayant estimé que l'établissement de registres pour toutes les catégories de dockers pourrait ne pas être possible dans certains pays ou pour certains ports, il a été

⁵ BIT: Répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention (docks): rapports V(1) et V(2) Conférence internationale du Travail (CIT), 57^e session, Genève, 1972; BIT: Répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention (docks): BIT: rapports V(1) et V(2), CIT, 58^e session, Genève, 1973; BIT: rapport de la Commission du travail dans les docks: *Compte rendu des travaux*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, pp. 299 à 310 et 539 à 546.

prévu que ces registres seront déterminés selon la législation et la pratique nationales. En contrepartie, les dockers immatriculés doivent se tenir prêts à travailler ⁶.

Les registres établis peuvent être révisés périodiquement afin de tenir compte des besoins du port. Toute réduction nécessaire des effectifs doit toutefois s'accompagner de mesures appropriées pour éviter qu'elle se répercute sur les travailleurs ou pour en atténuer les effets préjudiciables (*article 4 de la convention et paragraphes 17 à 19 de la recommandation*).

Relations professionnelles

Les instruments soulignent l'importance de la participation des employeurs et des travailleurs avec, le cas échéant, le concours des autorités compétentes, dans la mise en œuvre de toutes mesures requises pour faire face aux conséquences des nouvelles méthodes de manutention (*article 5 de la convention et paragraphes 23 à 30 de la recommandation*). A cet effet, certaines dispositions de la recommandation prévoient l'institution d'organismes paritaires chargés de faciliter la résolution de problèmes de compétence (*paragraphe 25*).

Conditions de travail et de vie

Rappelant que les changements apportés par les nouvelles méthodes de manutention affectent non seulement l'emploi des dockers, mais aussi leur conditions de travail et de vie, les deux instruments prévoient que des règles appropriées en matière de sécurité, de santé, de bien-être et de formation professionnelle des travailleurs soient appliquées aux dockers (*article 6 de la convention et paragraphes 31 à 35 de la recommandation*).

Enfin, il est utile de rappeler certaines mesures spécifiques prévues dans la recommandation: *a)* l'établissement à intervalles réguliers de statistiques sur le mouvement des marchandises dans les ports, ainsi qu'une estimation des tendances futures et de la main-d'œuvre requise dans les ports (*paragraphe 5*); *b)* une allocation de présence ou une allocation-chômage lorsque l'emploi permanent ou régulier n'est pas possible pour les dockers (*paragraphe 8*); *c)* des procédures pour prévoir à temps les ajustements nécessaires de l'effectif des registres et effectuer la réduction de façon progressive; *d)* des prestations financières adéquates aux dockers et le concours des services publics de l'emploi en cas de réduction des effectifs (*paragraphes 17 à 19*); *e)* une réduction du nombre des catégories spécialisées et l'abolition de la distinction entre le travail à bord et le travail à quai, de manière à permettre aux dockers d'accomplir des tâches plus variées (*paragraphes 12 et 13*).

Lors de l'élaboration des deux instruments, la question de leur applicabilité aux dockers occasionnels a été posée. La plupart des gouvernements y ont été favorables, mais un véritable accord sur les modalités de cette application n'a pu être trouvé. Certains gouvernements suggéraient une extension progressive du champ d'application des deux instruments à tous les dockers. D'autres préféraient une mention expresse de l'application de chaque disposition aux différentes catégories de dockers. Si quelques gouvernements seulement ont déclaré qu'en principe seuls les dockers réguliers devraient être engagés à des travaux portuaires, les travailleurs occasionnels ne devant être recrutés que dans des cas exceptionnels, tous ont convenu que les conditions d'emploi de tous les dockers devraient être les mêmes. En conséquence, même si en principe les textes adoptés doivent s'appliquer aux personnes qui sont, de manière régulière, disponibles pour des travaux portuaires et en tirent leur principal revenu (*article 1 de la convention et paragraphe 1 de*

⁶ *Ibid.*

la recommandation), le paragraphe 36 de la recommandation prévoit la possibilité d'être appliqué aux travailleurs occasionnels et saisonniers.

Principe de la convention

Comme on l'a indiqué, la convention n° 137 a été adoptée pour offrir pour la première fois aux dockers une protection adéquate contre les éventuelles répercussions des progrès techniques sur leur emploi. Cependant, la nécessité de tenir compte de la diversité des situations nationales a débouché sur l'adoption d'un texte aussi souple que possible. C'est ce qu'il ressort notamment des dispositions de l'article 7 de la convention selon lesquelles les mesures préconisées par les instruments doivent être mises en œuvre par voie de législation seulement si elles ne l'ont pas été par conventions collectives, sentences arbitrales ou toute autre manière conforme à la pratique nationale. Toutefois, il ressort des travaux de la Commission du travail des dockers de la Conférence internationale du Travail que le but de ce libellé est d'indiquer de manière claire que, quels que soient les moyens d'application de la convention, c'est au gouvernement qu'incombe, en dernier ressort, la responsabilité de veiller à ce qu'elle soit appliquée⁷.

Application des normes dans la pratique

Les commentaires de la commission d'experts se fondent sur les informations que les Etats ayant ratifié la convention n° 137 fournissent dans les rapports qu'ils sont tenus de présenter sur son application. Les demandes d'éclaircissements portent le plus souvent sur: a) la manière dont les expressions «dockers» et «travail dans les ports» sont revues périodiquement et, le cas échéant, révisées en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés; b) les mesures prises pour prévenir ou atténuer les effets préjudiciables pour les dockers d'une réduction de l'effectif d'un registre donné; c) la manière dont la politique nationale encourage les employeurs ou leurs organisations et les organisations de travailleurs à coopérer en vue de l'amélioration de l'efficacité du travail dans les ports avec, le cas échéant, le concours des autorités compétentes.

Sur la base des dispositions des deux instruments et d'une étude de 1985⁸ sur les répercussions des nouvelles techniques de manutention portuaire sur l'emploi et la formation, étude dans laquelle il était recommandé d'aider les pays en développement à mettre sur pied des programmes de formation efficaces et systématiques pour tirer pleinement profit des progrès technologiques dans le secteur, le BIT a élaboré le Programme de développement du personnel portuaire. L'objectif de ce programme est de permettre aux autorités gouvernementales et portuaires des pays en développement de mettre en place des programmes de formation en vue d'améliorer l'efficacité de la manutention des marchandises, les conditions de travail, la sécurité, ainsi que le statut et le bien-être des travailleurs dans les ports. Le matériel didactique du programme comporte des modules d'instruction autonomes destinés à un enseignement interactif, sous la direction d'un instructeur qualifié. Ces modules couvrent une grande variété de sujets qui visent l'ensemble des travailleurs (sécurité au travail, par exemple) et, plus spécifiquement, certaines catégories de personnel (opérations de chargement et de déchargement d'un navire porte-conteneurs, par exemple). Le matériel didactique est tenu à la disposition des pays, des ports et des institutions de formation portuaire. Le BIT peut également fournir

⁷ BIT: Rapport de la Commission du travail dans les docks: *Compte rendu des travaux*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, paragr. 42 à 47.

⁸ BIT: *New cargo-handling techniques: implications for port employment and skills*, A.D. Couper, Genève, 1986.

une assistance technique pour établir le cadre nécessaire à leur bonne utilisation. Ce matériel est déjà utilisé dans de nombreux ports et institutions paraportuaires d'Europe, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie.

A sa 264^e session (novembre 1995), le Conseil d'administration a décidé de la tenue en mai 1996 d'une réunion tripartite sur les problèmes sociaux et du travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire. A l'issue de ses travaux, la réunion tripartite, qui a compté 60 participants, a conclu que les activités portuaires connaissent des modifications profondes et constantes, entraînées tant par le renforcement de la participation du secteur privé dans l'administration des ports et les activités de manutention des cargaisons que par l'intégration des opérations portuaires dans un secteur des transports de plus en plus concurrentiel et mondialisé. Pour gérer efficacement l'incidence de ces changements sur l'emploi des dockers, il est indispensable d'établir un dialogue entre les gouvernements, les personnes chargées de définir le cadre juridique de la réforme portuaire, les employeurs et les travailleurs. La réunion a souhaité que, dans ce contexte, l'OIT continue de promouvoir la ratification et l'application des normes internationales du travail pertinentes et fournisse la coopération technique nécessaire à cet effet. Dans sa résolution relative aux activités futures de l'OIT, la réunion a souligné l'importance de l'industrie portuaire pour le développement économique des pays et, notamment, demandé au BIT d'élaborer un rapport sur les difficultés de ratification et d'application de la convention n° 137 et de la recommandation n° 145⁹.

A sa 273^e session (novembre 1998), le Conseil d'administration a décidé d'inviter les gouvernements à soumettre en 2001 des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution sur la convention n° 137 et la recommandation n° 145¹⁰. Une étude d'ensemble de la commission d'experts sur l'application de ces deux instruments sera soumise à l'examen de la CIT à sa 90^e session (juin 2002).

⁹ BIT: *Note sur les travaux*, Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire, Genève, 20-24 mai 1996, TMPI/1996/10.

¹⁰ Document GB.273/8/2 (paragr. 34).

Chapitre 17

Autres catégories de travailleurs

R. Hernández Pulido

L'Organisation internationale du Travail a, par mandat et vocation, adopté au long des années des normes de valeur universelle applicables à tous les travailleurs et à toutes les entreprises, indépendamment du secteur économique où ils effectuent leurs activités. Néanmoins, les mandants réunis à la Conférence internationale du Travail ont reconnu à plusieurs reprises le besoin de prendre en considération les particularités de certaines catégories des travailleurs et d'adopter des normes applicables à ces catégories de travailleurs.

Les caractéristiques de certaines de ces catégories sont telles qu'il a été jugé nécessaire d'adopter non pas une convention ou une recommandation mais tout un ensemble de conventions et recommandations. Il en est ainsi pour les gens de mer, par exemple. Dans d'autres cas, une convention suivie d'une recommandation ont été considérées suffisantes pour répondre aux besoins spécifiques de ces catégories de travailleurs. C'est bien le cas des catégories des travailleurs dont nous allons examiner ci-après les instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail, à savoir les travailleurs des plantations, le personnel infirmier, les travailleurs dans les hôtels et restaurants et les travailleurs à domicile.

Les instruments adoptés à l'égard de ces travailleurs, qui sont appelés «instruments sectoriels», ont donné lieu à de longs débats. Certains des mandants de l'OIT se sont constamment opposés à leur adoption¹. Néanmoins, d'autres mandants restaient convaincus de l'importance de cette sorte d'instruments. Lors de la dernière session de la Conférence internationale du Travail, à l'occasion de l'adoption des derniers instruments, considérés comme sectoriels, à savoir ceux concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture, un des orateurs a souligné que: «le représentant des travailleurs tout comme le représentant des employeurs ont demandé avec pertinence si un instrument applicable à un secteur déterminé était bien utile ou non. Je suis convaincu que, si nous souhaitons travailler sur le terrain, si nous souhaitons atteindre les travailleurs là où il le faut, alors de toute évidence l'avenir des instruments sectoriels n'est pas aussi sombre que certains voudraient le croire [...] la question n'est pas de savoir si oui ou non une approche sectorielle est pertinente, mais de combiner au mieux les conventions sectorielles et les conventions à caractère général².»

Ainsi une des caractéristiques des instruments sectoriels est de combiner les dispositions des instruments déjà existants, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux des travailleurs ou ceux relatifs à leurs conditions d'emploi, avec des dispositions qui prennent en considération les besoins propres à certaines catégories de travailleurs. Cette combinaison permettrait de rendre ces instruments le plus utile possible, comme nous essaierons de le montrer dans les pages qui suivent en examinant les instruments relatifs aux travailleurs des plantations, au personnel infirmier, aux travailleurs dans les hôtels et restaurants et aux travailleurs à domicile.

La pertinence de ces instruments a été reconnue par le Conseil d'administration qui a encouragé et recommandé aux Etats Membres qui ne l'auraient pas encore fait d'examiner la possibilité de les ratifier. Une présentation synthétique du statut de ces instruments suite aux décisions du Conseil d'administration figure dans les tableaux reproduits avant l'examen de chaque groupe d'instruments.

¹ Lors de l'adoption des instruments concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture, les employeurs ont manifesté une fois de plus demeurer «opposés à l'adoption à l'OIT d'instruments spécifiques à un secteur...». Voir BIT: *Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001, p. 21/2.

² *Ibid.*, p. 21/4.

17.1. Travailleurs des plantations

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)		
Convention (n° 110) sur les plantations, 1958 [et Protocole, 1982]	10	Le Conseil d'administration a décidé que des mesures seraient prises par le Bureau pour promouvoir la ratification de la convention n° 110 en vue d'améliorer son taux de ratification.
Protocole de 1968 relatif à la convention n° 110.	2	
Recommandation (n° 110) sur les plantations, 1958	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 110.
Recommandation (n° 132) relative aux fermiers et métayers, 1968	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 132.

Instruments dépassés	<i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée)</i>	
Aucun instrument concernant les instruments à jour mentionnés n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

A la lumière de l'évolution économique et sociale de nombreuses régions du monde, on a considéré dès 1957 que les plantations constituaient un secteur important de l'économie de nombreux pays situés dans les régions tropicales et subtropicales. Par la même occasion, les mauvaises conditions de travail et de vie des travailleurs des plantations ont été reconnues. Il a été également considéré nécessaire d'élever le niveau de vie et d'améliorer les conditions de travail de ces travailleurs³. En 1947, lors de la Conférence régionale asiatique préparatoire, cette question a été examinée pour la première fois. Il a été souligné «que les plantations occupent une place importante dans l'économie de plusieurs pays d'Asie et que, dans certains pays, les conditions de vie et de travail d'un grand nombre de travailleurs occupés dans les plantations ne sont pas satisfaisantes et ne sont pas convenablement réglementées par la législation nationale»⁴. Plus tard, cette question a été examinée par le Conseil d'administration qui a finalement décidé d'inscrire, en 1955, cette question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail⁵.

Le Bureau international du Travail a alors préparé un rapport sur la question des conditions d'emploi des travailleurs des plantations. Dans ce rapport, il a été indiqué qu'«au début, les conditions de travail des travailleurs des plantations étaient régies par la seule coutume. Les premiers essais de réglementation n'eurent qu'une portée restreinte⁶.» Le rapport indiquait également que «si importante que puisse être la législation du travail pour la protection des travailleurs des plantations, sa portée et son efficacité dépendent

³ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 40^e session, 1957, rapport VIII(1), p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁶ *Ibid.*, p. 66.

dans une large mesure des conditions générales existant dans les pays intéressés, dont certains sont encore peu développés»⁷.

Dans le rapport susmentionné, le Bureau a souligné que «les dispositions que l'on propose d'insérer dans [les] instruments [, ...] ont été extraites de conventions et de recommandations précédemment adoptées par la Conférence internationale du Travail»⁸. Cependant, il a été souligné que «la non-inclusion, dans les instruments envisagés, de dispositions contenues dans certaines conventions et recommandations existantes ne signifie par conséquent nullement que ces dispositions soient tenues pour inapplicables aux plantations»⁹. Ce commentaire du Bureau a été reflété dans une des dispositions de la convention (voir article 4).

Lorsque la question de l'adoption d'une convention sur les plantations a été discutée au sein de la Conférence internationale du Travail, certains membres gouvernementaux ont exprimé leur préoccupation car ils considéraient que «l'adoption de la convention proposée créerait un précédent dangereux. Chaque branche d'activité pourrait alors réclamer une convention globale sur le même modèle¹⁰.» De son côté, les membres travailleurs ont considéré qu'«une convention particulière est nécessaire au même titre que d'autres l'ont été pour des catégories de travailleurs différentes»¹¹. La commission technique de la Conférence a décidé, au terme de la discussion générale, «de recommander l'adoption d'instruments s'appliquant directement aux plantations et de prendre les conclusions figurant au chapitre II du rapport VIII(2) comme base de discussion»¹². Lors de la deuxième discussion portant sur cet instrument, il y a eu un nouveau débat sur l'opportunité d'adopter ou non une convention sur cette question¹³. Néanmoins, celle-ci a été adoptée et elle est entrée en vigueur le 22 janvier 1960.

Ainsi, sur la base des instruments déjà existants, une convention, complétée par une recommandation, a été adoptée concernant les conditions d'emploi des travailleurs des plantations.

1. Contenu de la convention (n° 110) sur les plantations, 1958

L'*objectif principal* des instruments concernant les travailleurs des plantations est d'accorder une plus large protection à cette catégorie de travailleurs, compte tenu des conditions particulièrement pénibles dans lesquelles ils effectuent leur travail.

⁷ *Ibid.*, p. 66.

⁸ *Ibid.*, p. 66.

⁹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, rapport V(1), pp. 4-5.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 5.

¹³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, pp. 363 et suiv.

Dispositions générales

Définitions et champ d'application. Aux fins de la convention, le terme *plantation* comprend toute exploitation agricole, située dans une région tropicale ou subtropicale, qui emploie régulièrement des travailleurs salariés et où sont principalement cultivés ou produits à des fins commerciales: le café, le thé, la canne à sucre, le caoutchouc, les bananes, le cacao, les noix de coco, les arachides, le coton, le tabac, les fibres textiles (sisal, jute et chanvre), les agrumes, l'huile de palme, le quinquina ou les ananas. Cette convention n'est pas applicable aux entreprises familiales ou de petites dimensions produisant pour le marché local et n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés (article 1, paragraphe 1).

Aux fins du présent article, le terme *plantation* comprend normalement les services de transformation primaire du produit ou des produits de la plantation (article 1, paragraphe 3)

Extension du champ d'application. L'Etat Membre pour lequel la convention est en vigueur pourra, après consultation des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, là où de telles organisations existent, étendre l'application de cette convention à d'autres plantations: a) en ajoutant à la liste figurant au paragraphe 1 de l'article 1 une ou plusieurs des cultures suivantes: riz, chicorée, cardamome, géranium et pyrèthre, ou toute autre culture; b) en ajoutant aux plantations visées au paragraphe 1 du présent article des catégories d'exploitations qui n'y sont pas visées mais qui, d'après la législation ou la pratique nationales, sont classées comme plantations. Le gouvernement dont il s'agit devra indiquer toute mesure prise à cet effet dans les rapports annuels sur l'application de la convention à soumettre conformément à l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (article 1, paragraphe 2)

Lorsque le Bureau a préparé le premier rapport soumis aux mandants, il a été considéré qu'«il serait extrêmement difficile de réaliser l'accord sur une définition des plantations»¹⁴. Face à cette difficulté, le Bureau a proposé «que le champ d'application des instruments envisagés ne soit pas défini dans les instruments eux-mêmes, mais que les Etats Membres précisent à quelles plantations ils appliqueront les dispositions contenues dans ces instruments et informent le Bureau de leur décision»¹⁵.

Lors de l'examen de cette question par la Conférence, il a été «observé qu'une définition claire de ce qui constituait une plantation était nécessaire en vue d'assurer l'uniformité de l'application»¹⁶.

¹⁴ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 40^e session, 1957, rapport VIII(1), p. 68. Pour le problème de la définition du terme «plantations», voir également: BIT: *Définition du terme «plantation»*, Commission du travail dans les plantations, deuxième session, La Havane, 1953 (Genève, 1953), rapport II.

¹⁵ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 40^e session, 1957, rapport VIII(1), p. 68.

¹⁶ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, rapport V(1), p. 6. Au sujet de la définition adoptée par la Conférence internationale du Travail sur les plantations; voir également: «Convention (n^o 110) sur les plantations, 1958. Mémoire du Bureau international du Travail adressé au ministère du Travail et du Bien-être social de la Fédération de Malaisie», dans *Bulletin officiel* (BO), vol. XLII, 1959, n^o 7, pp. 409 à 412, et «Convention (n^o 110) sur les plantations, 1958 (article 1, paragraphe 1).

A ce propos, depuis l'adoption de la convention, il a été souligné à plusieurs reprises que la définition adoptée par la Conférence du terme «plantations» constituait un obstacle pour la ratification de la convention. Par ailleurs, l'un des Etats Membres qui a dénoncé la convention a indiqué les difficultés d'application découlant de l'étendue du champ d'application définie à l'article 1 de la convention. A la suite de l'étude en profondeur des normes internationales du travail effectuée par le Conseil d'administration, la convention et la recommandation n° 110 ont été incluses dans la catégorie des instruments qui nécessiteraient une révision. Cela pour répondre également à la demande formulée par la Commission du travail dans les plantations et de la Conférence régionale asienne¹⁷.

En 1982, la Conférence internationale du Travail a donc adopté un Protocole relatif à la convention sur les plantations, 1958, afin d'amender l'article 1 de la convention, notamment en ajoutant un nouveau paragraphe dans les termes suivants:

Tout Membre qui ratifie la présente convention peut, après consultation des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, là où de telles organisations existent, exclure de l'application de la convention les exploitations dont la superficie ne dépasse pas 5 hectares (12,5 acres) et qui n'occupent pas plus de dix travailleurs dans une période quelconque au cours d'une année civile. Il devra indiquer, dans le premier rapport sur l'application de la convention, qu'il est tenu de présenter au titre de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, les catégories d'exploitation ainsi exclues et, dans les rapports suivants, toute mesure prise en vue d'appliquer la convention à certaines des catégories exclues, ou à leur ensemble, ainsi que toute autre mesure prise pour que la convention continue à s'appliquer à des exploitations entrant dans le champ des exclusions prévues au présent paragraphe mais créées par la division d'une plantation postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 1 (révisé) pour le Membre intéressé.

Il y a lieu de signaler qu'il a été décidé, en suivant les recommandations du Bureau, de ne pas modifier le paragraphe 1 de la recommandation étant donné que ces instruments représentent un objectif à atteindre plutôt que, comme c'est le cas pour les conventions, des normes que les Etats Membres qui ont ratifié l'instrument ont l'obligation d'appliquer. De plus, en laissant la convention ouverte à ratification dans sa forme originale, il semble approprié de ne pas modifier la recommandation et de lui laisser le même champ d'application que la convention originale¹⁸. Les paragraphes 1 à 4 de la recommandation se réfèrent à la définition du terme «plantation» et à son domaine d'application.

Application de la convention (non-discrimination). L'Etat Membre qui ratifie la présente convention s'engage à appliquer les dispositions dans une égale mesure à tous les travailleurs des plantations, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique, de nationalité, d'origine sociale, de tribu ou d'appartenance syndicale (article 2).

Mémorandum du Bureau international du Travail adressé au ministère du Travail de l'Inde», dans *Bulletin officiel* (BO), vol. XLIII, 1960, n° 7, pp. 591 à 595.

¹⁷ BIT: *Révision de la convention (n° 110) et de la recommandation (n° 110) sur les plantations, 1958*, Conférence internationale du Travail, 68^e session, 1982, rapport VII(1), p. 1.

¹⁸ BIT: *Révision de la convention (n° 110) et de la recommandation (n° 110) sur les plantations, 1958*, Conférence internationale du Travail, 68^e session, 1982, rapport VII(2), p. 29. Il faut signaler que depuis son adoption le Protocole a été ratifié par deux Etats Membres: Cuba et l'Uruguay.

Parties de la convention devant être appliquées. L'Etat Membre pour lequel la présente convention est en vigueur devra appliquer: i) la partie I (dispositions générales); ii) les parties IV (salaires), IX (droit d'organisation et de négociation collective) et XI (inspection du travail); iii) deux au moins des parties II (engagement et recrutement et travailleurs migrants), III (contrat de travail et abolition des sanctions pénales), V (congés annuels payés), VI (repos hebdomadaire), VII (protection de la maternité), VIII (réparation des accidents de travail), X (liberté syndicale), XII (logement) et XIII (services médicaux); iv) la partie XIV (dispositions finales) (article 3, paragraphe 1 a)).

Déclaration du gouvernement et obligations ultérieures. En vertu de l'article 3, paragraphes 1 b), 2) et 3), le gouvernement devra spécifier dans une déclaration annexée à sa ratification — au cas où il a exclu une ou plusieurs parties de son acceptation des obligations découlant de la convention — la ou les parties ainsi exclues. L'Etat Membre qui a fait une déclaration conformément au paragraphe 1 b) de l'article 3 devra, dans ses rapports annuels à soumettre conformément à l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, indiquer tout progrès réalisé en vue de l'application des parties exclues. De plus, l'Etat Membre qui a ratifié la présente convention, mais en a exclu certaines parties conformément aux dispositions des paragraphes précédents, peut ultérieurement notifier au Directeur général du Bureau international du Travail qu'il accepte les obligations découlant de la convention en ce qui concerne l'une des parties précédemment exclues. De tels engagements seront réputés partie intégrante de la ratification et porteront des effets identiques dès la date de leur notification (articles 3, paragraphe 1 b), 2 et 3).

Le but de cette disposition est de donner une plus large flexibilité à la convention et de permettre que les Etats Membres puissent «arriver à [sa] ratification graduelle»¹⁹. Cependant, cette disposition a donné lieu à de longs débats lors de la deuxième discussion des instruments car la distinction entre les parties obligatoires de la convention et les parties facultatives n'était pas acceptée par tous. Néanmoins, il a été considéré que cela permettrait de reconnaître la situation particulière des différents Etats²⁰.

Dispositions plus favorables aux travailleurs. La convention prévoit que rien, dans cet instrument, ne devra être considéré comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par la convention (article 4). Cette disposition a été incluse dans la convention afin de «sauvegarder les normes plus favorables déjà en vigueur»²¹.

Engagement et recrutement et travailleurs migrants²²

Recrutement. Le terme *recrutement* comprend toutes opérations entreprises dans le but de s'assurer ou de procurer à autrui la main-d'œuvre de personnes n'offrant pas spontanément leurs services soit au lieu de travail, soit dans un bureau public d'émigration

¹⁹ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, rapport V(1), p. 8.

²⁰ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission des conditions d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 767, paragr. 24 à 29.

²¹ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, rapport V(1), p. 9.

²² Ci-après partie II.

ou de placement, soit dans un bureau dirigé par une organisation patronale et soumis au contrôle de l'autorité compétente (article 5).

Lors de la deuxième discussion sur les instruments, il a été considéré que le terme «recrutement» devait être interprété dans le sens de l'article 2 de la convention (n° 50) sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936. Il a alors été décidé de reproduire cet article. Certains délégués de langue espagnole ont considéré que le terme «recrutement» avait une notion de force et de discipline. La commission a noté que ce terme devait être compris dans le sens du terme «engagement»²³.

Le recrutement d'un chef de famille ne doit pas être considéré comme impliquant le recrutement d'un membre quelconque de sa famille (article 6).

Cette disposition reproduit l'article 7, paragraphe 1, de la convention (n° 50) sur le recrutement des travailleurs indigènes, 1936. Il a cependant été indiqué que les membres de la famille d'un tel travailleur pourraient accepter un contrat de travail offert indépendamment²⁴.

Les articles 7 et 8 de la convention contiennent des dispositions relatives aux licences dont les personnes ou les sociétés doivent être munies pour faire acte de recrutement. Ces licences seront accordées par l'autorité compétente.

La convention prévoit également que le gouvernement pour lequel la partie II de la convention est en vigueur s'engage, dans la mesure où la législation nationale le permet, à prendre toutes mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. A cette fin, il collaborera, s'il est utile, avec les autres Membres intéressés (article 17).

Protection des travailleurs recrutés. En vue de protéger les travailleurs recrutés pour les plantations, il est prévu qu'ils doivent être présentés à un fonctionnaire public qui assurera le respect des prescriptions de la législation en la matière et, en particulier, que les travailleurs n'ont pas été soumis à une pression illicite, ni recrutés par fraude ou erreur (article 9). L'autorité compétente devra prévoir, dans la mesure du possible, la délivrance d'un document écrit tel qu'un certificat d'embauchage, un livret de travail ou un contrat provisoire, contenant telles mentions que l'autorité compétente pourra prescrire, par exemple les indications d'identité du travailleur, les conditions de l'emploi envisagé et toutes avances sur salaire consenties au travailleur (article 10). Enfin, le gouvernement, dans les cas appropriés, devra adopter des mesures, dans les limites de sa compétence, en vue de faciliter le départ, le voyage et l'accueil des personnes qui émigrent pour être employées dans une plantation (article 18).

Examen médical des travailleurs engagés. La convention prévoit également que tout travailleur recruté doit être soumis à un examen médical. L'article 11 établit les modalités selon lesquelles ces examens devront s'effectuer. Elle prévoit également que le gouvernement pour lequel la partie II de la convention est en vigueur s'engage à établir, dans les limites de sa compétence, des services médicaux appropriés, dont les fonctions sont indiquées dans l'article 19.

²³ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission des conditions d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 768, paragr. 33 et 34.

²⁴ *Ibid.*, p. 768, paragr. 36.

Transport des travailleurs engagés. Le recruteur ou l'employeur doit, lorsqu'il est nécessaire et chaque fois qu'il est possible, faire transporter les travailleurs recrutés jusqu'au lieu du travail. Il appartient à l'autorité compétente de prendre toutes mesures nécessaires (qualités des véhicules, durée du trajet; camps de repos, etc.) afin de protéger d'une manière adéquate les travailleurs qui devront être ainsi transportés (article 12). Les frais de voyage des travailleurs recrutés jusqu'au lieu du travail, ainsi que tous frais entraînés par leur protection pendant le voyage, doivent incomber au recruteur ou à l'employeur. Le recruteur ou l'employeur doit fournir aux travailleurs recrutés tout ce qui peut être nécessaire à leur entretien pendant le voyage jusqu'au lieu du travail, et notamment, suivant les conditions locales, des vivres suffisants et appropriés, de l'eau potable, des ustensiles de cuisine et du combustible, des vêtements et des couvertures (article 13).

Rapatriement des travailleurs. Tout travailleur recruté: *a)* qui se trouve frappé d'incapacité, soit par accident, soit par maladie, au cours de son voyage jusqu'au lieu du travail; *b)* qui est déclaré inapte au travail à la suite d'un examen médical; *c)* qui ne se trouve pas engagé, postérieurement à son recrutement, pour une cause dont il n'est pas responsable; *d)* dont l'autorité compétente constate qu'il a été recruté par fraude ou par erreur, doit être rapatrié aux frais du recruteur ou de l'employeur (article 14).

Protection de la famille des travailleurs. Lorsque les familles des travailleurs recrutés ont été autorisées à accompagner ces derniers sur le lieu du travail, l'autorité compétente doit prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder leur santé et leur bien-être pendant leur voyage. En particulier: *a)* les articles 12 et 13 de la convention doivent s'appliquer à ces familles; *b)* dans l'éventualité du rapatriement du travailleur en vertu de l'article 14, la famille de ce travailleur doit être également rapatriée; *c)* dans l'éventualité du décès du travailleur au cours de son voyage jusqu'au lieu du travail, sa famille doit être rapatriée (article 15).

Contrats de travail et abolition des sanctions pénales ²⁵

Contrat de travail. La loi et la réglementation en vigueur dans le territoire intéressé prescriront la durée maximum de service qui peut être prévue, explicitement ou implicitement, dans un contrat, écrit ou oral. A ce propos, certaines limites sont établies: douze mois si les travailleurs ne sont pas accompagnés de leur famille, deux années s'ils sont accompagnés de leur famille. Au cas où l'emploi nécessite un voyage long et coûteux, cette durée ne doit, en aucun cas, dépasser deux années si les travailleurs ne sont pas accompagnés de leur famille, ni trois années s'ils sont accompagnés de leur famille. Sous certaines conditions, il est possible d'exclure de l'application de la partie III de la convention les contrats des travailleurs non manuels. La convention prévoit également la possibilité d'exclure de l'application de la partie III l'ensemble des travailleurs des plantations, d'un territoire donné, des cultures déterminées, d'une entreprise ou des catégories particulières (article 20).

Sanctions pénales. Dans tous les pays où les manquements au contrat de travail de la part de travailleurs des plantations donnent lieu à des sanctions pénales, l'autorité compétente doit agir en vue d'abolir toutes les sanctions de ce genre (article 21).

Cette disposition reproduit des dispositions existantes dans la convention (n° 65) sur les sanctions pénales (travailleurs indigènes), 1939. Lors de la deuxième discussion sur les instruments, les membres travailleurs ont voulu introduire des amendements au texte proposé. Ils n'ont pas été acceptés car ils n'étaient pas en harmonie avec les dispositions

²⁵ Ci-après partie III.

similaires existantes dans d'autres instruments, notamment la convention n° 65 et la convention n° 105. Les membres travailleurs ont donc retiré leurs amendements mais ils ont demandé que les discussions portant sur cette question soient reflétées dans le *Compte rendu des travaux* de la Conférence²⁶.

L'abolition de toutes les sanctions pénales doit être réalisée au moyen d'une mesure appropriée immédiatement applicable (article 22).

Manquement au contrat. Aux fins de la partie III de la convention, l'expression *manquement au contrat* comprend: *a)* tout refus ou omission, de la part du travailleur, de commencer ou d'exécuter le travail stipulé au contrat; *b)* toute négligence ou tout manque de diligence de la part du travailleur; *c)* l'absence du travailleur, sans autorisation ou raison valable; *d)* la désertion du travailleur (article 23).

Salaires

Salaires minima. Les articles 24 et 25 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951²⁷. Ces dispositions prévoient l'existence des méthodes de fixation des salaires minima en faveur des travailleurs des plantations. Toutefois, ils peuvent être également couverts par les salaires minima fixés pour les travailleurs agricoles en général.

Protection du salaire. Les articles 26 à 35 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949²⁸, qui tend à protéger les salaires payés aux travailleurs aussi bien quant au fond comme à la forme. Par exemple, en ce qui concerne le paiement directement au travail, l'interdiction de toute entrave vis-à-vis du travailleur pour qu'il utilise librement son salaire, le paiement à des périodes précises, etc.

Compte tenu de la spécificité du travail dans les plantations, la convention prévoit expressément que l'autorité compétente doit limiter la somme qui peut être payée aux travailleurs recrutés, à titre d'avance sur le salaire, et réglementer les conditions dans lesquelles ces avances sont faites (article 16).

Par ailleurs, d'autres dispositions de cette partie III de la convention ont été reprises de la recommandation n° 85 sur la protection du salaire, de la recommandation n° 74 sur la politique sociale dans les territoires dépendants (dispositions complémentaires) et de la recommandation n° 89 sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture). Toutes ces dispositions ont le même but, protéger les salaires ainsi que d'établir des salaires minima pour les travailleurs des plantations.

Les différentes dispositions de la partie III de la convention ont été adoptées sans trop de discussion²⁹.

La recommandation n° 110 qui accompagne la convention contient une partie très détaillée sur les différentes mesures de protection du salaire et les méthodes de fixation du salaire minimum (paragraphe 9 à 26). Elle contient également une autre partie sur des dispositions relatives à l'égalité de rémunération (paragraphe 27).

²⁶ *Ibid.*, p. 768, paragr. 40.

²⁷ Voir sous cette convention ainsi que sous la convention n° 131.

²⁸ Voir sous cette convention.

²⁹ *Ibid.*, p. 769, paragr. 41 à 43.

Congés annuels payés

Congés annuels payés. Les articles 36 à 42 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 101) sur les congés payés (agriculture), 1952³⁰. Ces dispositions reconnaissent aux travailleurs des plantations leur droit à des congés payés. Deux ou trois de ces dispositions ont donné lieu à des discussions qui n'ont toutefois pas affecté le fond du texte proposé³¹.

Repos hebdomadaire³²

Repos minimum hebdomadaire. Les travailleurs des plantations devront jouir, au cours de chaque période de sept jours, d'un repos comprenant au minimum vingt-quatre heures consécutives. Les modalités ainsi que les exceptions susceptibles d'être autorisées sont prévues aux articles 43 et 44. Les exceptions auxquelles se réfère la convention devront être autorisées après consultations avec les associations qualifiées d'employeurs et de travailleurs. Toutefois, chaque gouvernement devra autant que possible établir des dispositions prévoyant des périodes de repos en compensation des suspensions ou des diminutions accordées en vertu de l'article 44, sauf dans les cas où les accords ou les usages auront déjà prévu de telles périodes (article 45).

Les dispositions de la partie VI de la convention ont été reprises de la convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921. L'inclusion de cette partie est due à la proposition des membres travailleurs de la Commission de la Conférence. Ils avaient initialement demandé de reproduire seulement l'article 2 de la convention n° 14. Cependant, un membre gouvernemental a attiré l'attention de la commission sur «la nécessité d'inclure également les articles 3, 4, 5 et 6 de cette convention, au cas où l'article 2 serait inclus, étant donné que ces dispositions forment un tout organique»³³.

Protection de la maternité

Protection de la maternité. Les articles 46 à 50 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952³⁴.

Lors de la première discussion sur les instruments, un certain nombre d'amendements a été proposé et adopté par la Commission de la Conférence. L'un d'eux concernait le point qui est devenu plus tard l'article 47, paragraphe 2, relatif à la période de travail donnant droit aux congés et aux prestations de maternité³⁵. Cette disposition a été adoptée comme suit:

³⁰ Voir sous cette convention.

³¹ *Ibid.*, pp. 769 et 770, paragr. 44 à 47.

³² Ci-après partie VI.

³³ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, rapport V(1), pp. 11 et 12.

³⁴ Voir sous cette convention.

³⁵ *Ibid.*, pp. 12 et 13. Voir également BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 770, paragr. 50 et 51.

L'autorité compétente pourra, après consultations avec les organismes d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, s'il en existe, subordonner l'octroi du congé de maternité à une période déterminée qui ne doit pas dépasser un total de cent cinquante jours d'emploi auprès du même employeur au cours des douze mois précédant l'accouchement.

Réparation des accidents du travail ³⁶

En vertu de l'article 51 de la convention, le gouvernement pour lequel la partie concernant la réparation des accidents de travail (partie VIII) est en vigueur s'engage à étendre à tous les travailleurs des plantations le bénéfice des lois et règlements ayant pour objet d'indemniser les victimes d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion du travail. Par ailleurs, le gouvernement devra garantir l'égalité de traitement aux travailleurs étrangers et à leurs ayants droit, sans aucune condition de résidence. Les modalités d'application de ce principe sont contenues aux articles 52 et 53 de la convention.

Certaines dispositions de la partie VIII de la convention sont reprises de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925. Lors de la première discussion, la Commission de la Conférence a adopté les points proposés. Lors de la deuxième discussion, d'autres amendements ont été adoptés afin de transférer certaines dispositions proposées pour la convention et les mettre dans la recommandation. Ces dispositions se retrouvent aux paragraphes 46, 47 et 48 de la recommandation n° 110 ³⁷. Par ailleurs, les paragraphes 45 à 49 de la recommandation contiennent également des dispositions concernant la prévention des accidents et leur réparation.

Droit d'organisation et de négociation collective

Les articles 58 à 61 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ³⁸. Par exemple, le droit de bénéficier d'une protection adéquate contre tout acte de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi ou à la protection adéquate contre tous actes d'ingérence des organisations de travailleurs et d'employeurs, les unes à l'égard des autres, y est repris, etc.

En outre, la convention prévoit expressément que le droit des employeurs et des salariés à s'associer en vue de tous objets non contraires aux lois sera garanti par des mesures appropriées. Toutes les procédures d'examen des conflits entre employeurs et travailleurs seront aussi simples et aussi rapides que possible. Employeurs et travailleurs seront encouragés à éviter les conflits et, s'il s'en produit, à les régler équitablement par des moyens de conciliation. Des mesures pratiques seront prises à cet égard et la convention contient des dispositions à cet effet. Il est prévu que des représentants des employeurs et des travailleurs intéressés, y compris des représentants de leurs organisations respectives, s'il en existe, seront associés, en nombre égal et sur un pied d'égalité (articles 54, 55, 56 et 57).

³⁶ Ci-après partie VIII.

³⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 770, paragr. 52 et 53.

³⁸ Voir sous cette convention.

Liberté syndicale

Les articles 62 à 70 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948³⁹. Notamment le droit des travailleurs et des employeurs de constituer, sans autorisation préalable et sans distinction d'aucune sorte, des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations; le droit de ces organisations à élaborer leurs statuts et règlements administratifs et d'élire librement leurs représentants, etc., y sont prévus.

Le projet soumis par le Bureau indiquait que le texte proposé reprenait les dispositions des conventions n°s 87 et 98. Ces conclusions comprenaient un seul titre «Liberté syndicale». Cependant, lorsqu'un membre gouvernemental a relevé que ce titre ne s'appliquait pas à certains des points figurant dans le texte proposé, la commission a décidé, lors de la première discussion, de changer le titre comme suit: «Liberté syndicale et droit d'organisation et de négociation collective»⁴⁰. Plus tard, il a été décidé d'en faire deux parties dont une devait être obligatoire (la partie IX relative au droit d'organisation et de négociation collective) et l'autre facultative⁴¹.

Inspection du travail

Les articles 71 à 84 reprennent essentiellement les dispositions de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; de la convention (n° 85) sur l'inspection du travail (territoires non métropolitains), 1947, et de la recommandation (n° 20) sur l'inspection du travail, 1923⁴². Par exemple, ils prévoient l'obligation d'établir un système d'inspection du travail; l'obligation d'avoir un corps d'inspecteurs formés d'une manière appropriée; les obligations des inspecteurs du travail; le droit à avoir un statut et des conditions de services les rendant indépendants, etc.

Lors de la deuxième discussion, les membres employeurs de la Commission de la Conférence ont exprimé leur souci concernant le projet de l'article 80, actuel article 78, paragraphe 1 a), de la convention, car il permettrait aux inspecteurs de travail de pénétrer librement, sans avertissement préalable et à n'importe quel moment, dans tout lieu assujéti au contrôle de l'inspection. Il a été rappelé par certains membres gouvernementaux de la commission que les inspecteurs avaient pour pratique d'informer de leur visite, à moins qu'il n'y ait des situations spéciales. La commission a donc considéré que les inspecteurs devraient notifier leur visite car s'il n'y avait pas une telle notification leur tâche serait plus difficile⁴³.

Pour sa part, la recommandation n° 110 contient une partie se référant à l'inspection du travail contenant des dispositions détaillées à ce sujet (paragraphe 54).

³⁹ Voir sous cette convention.

⁴⁰ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1958, rapport V(1), p. 14.

⁴¹ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 770, paragr. 54

⁴² Voir sous ces instruments.

⁴³ *Ibid.*, p. 770, paragr. 55 et 56.

Logement

Le Bureau a rappelé dans son rapport préparatoire que l'employeur assure, en règle générale, «le logement des travailleurs qui ont des contrats de longue durée et résident dans la plantation»⁴⁴. C'est donc en tenant compte de cette coutume et de la réalité spécifique du travail dans les plantations que la convention a prévu que les autorités compétentes, en consultation avec les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe, favoriseront toute mesure tendant à mettre des logements appropriés à la disposition des travailleurs des plantations (article 85). Les normes et les prescriptions minima concernant les logements à prévoir en application de cet article seront établies par l'autorité publique compétente. Ces normes concernent: *a)* les matériaux de construction à employer; *b)* les dimensions minima du logement, sa disposition, sa ventilation et superficie et hauteur des pièces; et *c)* la superficie pour une véranda, installations pour cuisine, buanderie, resserre et approvisionnement en eau et installations sanitaires (article 86). Des sanctions appropriées devront être prévues en cas de violations à la législation en la matière (article 87). Lorsque le logement est fourni par l'employeur, les conditions de location pour les travailleurs des plantations ne seront pas moins favorables que celles prévues par la législation ou la pratique nationales. Chaque fois qu'un travailleur logé est congédié, un délai raisonnable pour quitter son logement devra lui être accordé. S'il n'y pas de dispositions légales applicables à cette question, le délai devra être fixé par une procédure de négociation reconnue. En cas d'échec, un recours à la procédure judiciaire normale est possible (article 88).

Lors de la première discussion, les membres travailleurs ont soumis un amendement concernant les normes de logement pour les travailleurs des plantations. Ils ont indiqué qu'il s'agissait d'un problème de la plus grande importance et dont le texte du Bureau ne traitait pas. Cet amendement se fondait sur la résolution concernant le logement des travailleurs des plantations, adoptée par la Commission du travail dans les plantations à sa première réunion (Bandung, décembre 1950). Cet amendement a été appuyé par différents membres gouvernementaux de la Commission de la Conférence. Lors de la deuxième discussion, les dispositions concernant le logement des travailleurs des plantations ont été adoptées sans discussion⁴⁵.

Services médicaux

La convention prévoit, à ses articles 89 et 90, que les autorités compétentes, en consultation avec les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe, favoriseront toute mesure tendant à mettre des services médicaux appropriés à la disposition des travailleurs des plantations et de leur famille. Les modalités de ces services et de leur fonctionnement sont établies par la convention. L'autorité compétente, en consultation avec les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe, prendra des mesures, dans les régions de plantations, en vue de la suppression ou du contrôle des maladies endémiques existantes (article 91).

Lors de la première discussion, les membres travailleurs ont proposé un amendement visant l'inclusion, dans la convention proposée, d'une partie concernant les services médicaux destinés aux travailleurs des plantations. Après certaines objections de la part de certains membres gouvernementaux et des membres employeurs, cet amendement a été

⁴⁴ BIT: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 80^e session, Genève, 1958, rapport VIII(1), p. 43.

⁴⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, p. 770, paragr. 57.

adopté⁴⁶. Lors de la deuxième discussion, il a été entendu que les membres de la famille du travailleur qui pourraient bénéficier des services médicaux sont ceux qui vivent effectivement avec les travailleurs dans les plantations ou proche de celles-ci⁴⁷.

Recommandation (n° 110) sur les plantations, 1958

Outre les parties mentionnées ci-dessus, la recommandation n° 110 contient également des dispositions relatives à la *formation professionnelle des travailleurs des plantations*. Ces dispositions ont été reprises de la recommandation (n° 101) sur la formation professionnelle (agriculture), 1956. Dans ces dispositions, il est prévu d'une manière détaillée que la formation professionnelle soit assurée et organisée selon un programme efficace, rationnel, systématique et coordonné. La responsabilité de ces programmes devrait être confiée à l'autorité ou aux autorités qui soient en mesure d'obtenir les meilleurs résultats. Par ailleurs, les autorités devraient contribuer à la réalisation de ces programmes par les différents moyens considérés dans la recommandation (paragraphe 5 à 8).

Le partie V de la recommandation est consacrée à la *durée du travail et heures supplémentaires*. Dans les paragraphes 28 à 33 sont prévus les principes concernant la durée maximum du travail. Celle-ci ne devrait pas excéder huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine, sauf exceptions prévues à la recommandation (paragraphe 29 *a*), *b*) et *c*). Les limites prévues pourraient être dépassées en cas d'accidents ou de travaux d'urgence ou de force majeure, «mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter qu'une gêne sérieuse ne soit apportée à la marche normale de l'établissement. Cette limite pourra également être dépassée pour éviter la perte de marchandises périssables ou de matières susceptibles d'altération rapide.» La limite prévue au paragraphe 29 peut également être dépassée dans le cas de travail par équipes. Des règlements pourront prévoir des dérogations permanentes ou temporaires. En cas de travail effectué en dehors de la durée maximum du travail, le taux de salaire pour toute heure effectuée devrait être majoré d'au moins 25 pour cent par rapport au salaire normal.

Le partie VI de la recommandation prévoit des principes relatifs aux *services sociaux* (paragraphe 34 à 44). Parmi les services sociaux, la recommandation mentionne les services pour l'achat de denrées alimentaires, de boisson et de repas appropriés. Également, la recommandation se réfère aux services de récréation pour les travailleurs. La recommandation mentionne également les services de transport lorsque les travailleurs éprouvent des difficultés particulières pour se rendre à leur travail et retourner à leur domicile. Ces différents services pourront être établis par voie législative, par voie de convention collective ou par tout autre moyen approuvé par l'autorité compétente. Les travailleurs ne devront en aucun cas être obligés d'utiliser ces services. Si les travailleurs doivent payer pour les services, notamment dans le cas des repas ou denrées alimentaires, le prix à payer devra être raisonnable et fixé sans bénéfice pour l'employeur. La recommandation prévoit les manières différentes de financer ces services. Il est prévu également la consultation, voire la participation, des travailleurs lors de l'organisation et gestion de ces services.

⁴⁶ BIT: *Les conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, rapport V(1), p. 15.

⁴⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission d'emploi des travailleurs des plantations, Conférence internationale du Travail, 42^e session, Genève, 1958, pp. 770-771, paragr. 59.

Les parties IX et X de la recommandation se réfèrent à la *réparation des maladies professionnelles et à la sécurité sociale* (paragraphe 50 à 53). Il est prévu que les victimes de maladies professionnelles ou leurs ayants droit devraient s'assurer de recevoir une réparation basée sur les principes généraux de sa législation nationale concernant la réparation des accidents du travail. Par ailleurs, le gouvernement devrait étendre aux travailleurs des plantations le bénéfice de ses lois et règlements instituant des systèmes d'assurance ou d'autres systèmes appropriés garantissant une protection en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse et autres risques sociaux analogues, dans des conditions équivalentes à celles qui sont faites aux travailleurs de l'industrie et du commerce.

2. Problèmes d'application de la convention

L'objectif principal des instruments concernant les travailleurs des plantations est donc d'accorder une plus large protection à cette catégorie de travailleurs compte tenu des conditions particulièrement pénibles dans lesquelles ils effectuent leur travail. En surveillant l'application de cette convention, les organes de contrôle de l'OIT ont insisté sur le fait qu'en appliquant d'une manière adéquate les conventions qui couvrent les différents domaines traités par la convention n° 110 une protection adéquate est également assurée aux travailleurs des plantations. Il est évident que ceci est seulement possible dans la mesure où les gouvernements concernés ont ratifié les conventions relatives aux questions qui sont l'objet de la convention n° 110. Si cela n'est pas le cas, la commission d'experts insiste en général pour que les mesures nécessaires soient adoptées en vue de donner application aux dispositions de la convention.

Lors de l'examen des rapports communiqués par les gouvernements sur l'application de la convention, la commission d'experts a souligné l'importance de l'existence d'une législation spécifique applicable aux travailleurs des plantations soit en demandant au gouvernement concerné de poursuivre ses efforts en vue d'adopter une telle législation, soit en notant que même si la législation générale du travail a pu être amendée la législation couvrant les travailleurs des plantations subsiste. Par ailleurs, la commission d'experts a souligné que le champ d'application de la convention doit être bien déterminé, en précisant, par exemple, si le «terme «plantation» comprend normalement les services de transformation primaire du produit ou des produits de la plantation.

Concernant les dispositions substantives de la convention, il est à noter que la commission d'experts a demandé à plusieurs reprises le respect des dispositions relatives aux salaires minima et à la protection du salaire. Elle s'est également référée au respect dû aux dispositions concernant le congé payé tout en renvoyant aux commentaires qu'elle a formulés sur la convention n° 52 sur les congés payés. Les dispositions relatives à la protection de la maternité ont également fait l'objet de ses commentaires, la commission a souvent renvoyé à ses commentaires sous la convention n° 103. La commission a également mentionné dans ses commentaires le problème de la réparation des accidents de travail. Très souvent la commission a rappelé le respect dû aux dispositions concernant la liberté syndicale et le droit à la négociation collective, tout en se référant à ses commentaires sur les conventions n° 87 ou n° 98. Le respect des dispositions relatives à l'inspection du travail, au logement des travailleurs des plantations a fait également l'objet des commentaires de la part de la commission d'experts.

17.2. Personnel infirmier

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour (Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)		
Convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977	36	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de ratifier la convention n° 149 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et des difficultés rencontrés qui pourraient empêcher ou retarder la ratification de la convention.
Recommandation (n° 157) sur le personnel infirmier, 1977	–	Le Conseil d'administration a invité les Etats Membres à donner effet à la recommandation n° 157 et, le cas échéant, à informer le Bureau des obstacles et difficultés dans la mise en œuvre de cette recommandation.

Instruments dépassés (<i>Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée</i>)
Aucun instrument concernant le personnel infirmier n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.

L'Organisation internationale du Travail a manifesté un intérêt particulier pour les conditions de travail et les perspectives de carrière du personnel médical en général et du personnel infirmier en particulier. En 1930, la Conférence internationale du Travail a adopté la recommandation (n° 39) sur la durée du travail (hôpital, etc.), 1930. Par la suite, la Commission consultative des employés et des travailleurs intellectuels s'est occupée des conditions de travail du personnel infirmier, notamment en 1958. En 1967, elle a demandé que la question soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. En 1973, une réunion conjointe OIT/OMS sur les conditions de travail et de vie du personnel infirmier a été convoquée. Cette réunion a adopté une série de conclusions à titre de code de bonnes pratiques et a recommandé que ce code soit incorporé dans un instrument international du travail⁴⁸. Le Conseil d'administration a alors décidé d'inscrire la question de l'emploi et des conditions de travail et de vie du personnel infirmier à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail en 1976⁴⁹.

Dans les documents préparatoires, il a été reconnu que le personnel infirmier forme le groupe le plus nombreux parmi les personnels de santé dans la plupart des pays du monde, notamment en raison de l'expansion des services de santé. Il a été indiqué que «pendant que les services de soins se multipliaient et que les programmes de santé s'élargissaient, il s'est créé une demande sans précédent de personnel infirmier, et le rôle de ce personnel s'est profondément modifié, acquérant une importance fonctionnelle et une complexité grandissantes»⁵⁰. Cependant, le personnel infirmier, considéré comme un sous-système du système global des personnels de santé, «s'est révélé inadéquat, en qualification et en quantité, même pour satisfaire aux modestes objectifs, fixés pour les première et deuxième Décennies des Nations Unies pour le développement [...] Cette pénurie chronique est

⁴⁸ Réunion conjointe OIT-OMS sur les conditions de travail et de vie du personnel infirmier (Genève, 19-30 nov. 1973), rapport, document JMNP/1973/II.

⁴⁹ BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport VII(1), pp. 1 à 4.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5

aggravée par la désaffection constatée un peu partout à l'égard de la profession infirmière et par les migrations internationales de personnel infirmier, en particulier des pays en voie de développement vers les pays industrialisés [...] ⁵¹.» Cette situation est due aussi bien à la situation économique et sociale qu'à la situation morale et professionnelle du personnel infirmier. Le rapport du Bureau a souligné que certains sujets faisaient l'objet de préoccupations du personnel infirmier, entre autres ceux ayant trait à la rémunération; à la durée du travail; au repos et aux congés; à la protection de la santé; à la possibilité de formation professionnelle initiale et continue; à l'organisation du travail, etc. ⁵².

Il convient de signaler également que le rapport du Bureau a indiqué que «la prépondérance des femmes dans la profession joue puissamment au détriment de celle-ci, en contribuant à perpétuer les idées fausses qui assimilent les soins infirmiers à du «maternage» plus qu'à une spécialité technique». En outre, il a été souligné que le personnel infirmier qui tend à se syndicaliser et à s'engager dans la voie de la négociation collective des conditions d'emploi et de travail voit sa «liberté d'action [...] limitée du fait qu'il travaille dans des services généralement considérés comme essentiels à l'intérêt public et, de ce fait, astreint à des exigences de continuité particulière. En outre, une proportion importante est occupée dans le secteur public. Il est donc souvent soumis à des restrictions en matière de liberté d'association syndicale et, surtout, de droit de négociation collective et de grève.» Enfin, comme le rapport l'a indiqué, «la situation du personnel infirmier est aussi tributaire de facteurs qui vont bien au-delà de ses droits syndicaux». Le rapport rappelle à cet effet l'insuffisance de la planification sanitaire; l'évolution de la profession elle-même; le manque fréquent d'un cadre légal satisfaisant pour organiser et contrôler la formation et l'exercice de la profession et la faible participation du personnel infirmier aux décisions concernant les politiques des services infirmiers ⁵³.

Tous ces éléments ont donc conduit vers l'adoption d'un instrument international relatif aux conditions de travail et de vie du personnel infirmier. Compte tenu des réponses données au questionnaire formulé par le Bureau ⁵⁴, celui-ci a soumis à la Conférence des conclusions dont celle concernant la forme de l'instrument qui devrait être adopté, c'est-à-dire une recommandation ⁵⁵.

Lorsque la Conférence a entamé la discussion générale sur cette question, certains des membres de la Commission de la Conférence ont exprimé leurs préoccupations concernant l'adoption d'un instrument international spécifiquement élaboré à l'intention de groupes déterminés de travailleurs. Il a été indiqué que «la prolifération de tels instruments nuirait à l'équilibre d'une politique sociale d'ensemble et perturberait le marché de l'emploi» ⁵⁶.

⁵¹ *Ibid.*, p. 5. Voir également BIT: *Health care personnel in Central and Eastern Europe*, Sectoral Activities Programme, Working Papers, Genève (1997).

⁵² Voir également BIT: *Trends and Perspectives in the Nursing Profession*, Sectoral Activities Programme, Working Papers, Genève (1995).

⁵³ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 93 et 94.

⁵⁵ *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport VII(2), pp. 73 à 83. Outre les propositions relatives au contenu d'un instrument international, le Bureau a également proposé un texte intitulé «Suggestions pour l'application pratique», rapport VII(2), pp. 83 et 84.

⁵⁶ BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, rapport VI(1), pp. 5 et 6. Pour les discussions au sein de

Cette question a été une nouvelle fois soulevée lorsque la discussion au sujet de la forme de l'instrument a eu lieu⁵⁷.

Lorsque la première discussion a commencé, il a été décidé de discuter de la proposition du Bureau d'adopter une recommandation et de discuter seulement à la fin l'adoption éventuelle d'une convention. C'est alors que les membres travailleurs ont présenté un amendement pour proposer l'adoption de deux instruments, une convention et une recommandation. Les membres employeurs se sont opposés à l'adoption d'une telle convention. Ils ont exprimé notamment «la crainte qu'une convention sur ce sujet [...] ne puisse être ni ratifiée ni appliquée». Les membres gouvernementaux se sont exprimés tantôt pour l'adoption de deux instruments, tantôt pour l'adoption d'une seule recommandation. C'est à la suite d'une votation qu'il a été décidé que l'instrument en discussion devait avoir la forme d'une recommandation⁵⁸.

Lors de la deuxième discussion, des pourparlers concernant la forme de l'instrument ont une nouvelle fois eu lieu. Après un débat général sur ce point, il a été décidé d'adopter une convention. Le projet devait être préparé par un groupe de travail formé au sein de la Commission de la Conférence et se baser sur un texte présenté par les membres travailleurs de la Commission⁵⁹. C'est finalement ce texte qui a été adopté par la Conférence avec un certain nombre d'amendements. Cependant, certaines de ces dispositions avaient été discutées lorsqu'elles figuraient dans le projet de recommandation.

1. Contenu de la convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977

Définition et champ d'application. Le champ d'application de la convention est déterminé par rapport à la définition donnée du personnel à qui celle-ci sera appliquée. A ce propos, la convention définit l'expression «personnel infirmier» comme toutes les catégories de personnel qui fournissent des soins et des services infirmiers. La convention s'applique indépendamment du lieu où le personnel infirmier exerce ses fonctions. (article 1, paragraphes 1 et 2).

Lors de la première et de la deuxième discussion, des bref débats concernant la définition du personnel infirmier couvert par les instruments ont eu lieu. Le texte adopté correspond à celui initialement proposé par le Bureau en tant que projet de recommandation. Cette définition s'était inspirée de la définition adoptée par la réunion conjointe OIT/OMS⁶⁰.

La convention prévoit au paragraphe 3 de l'article 1 que l'autorité compétente peut adopter des dispositions spéciales pour le personnel infirmier qui fournit des soins et des

la Commission de la Conférence, voir également BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, p. 262, paragr. 12

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 286 et 287.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 286, paragr. 303 à 312.

⁵⁹ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, pp. 498 à 499, paragr. 298 à 308. Il convient de rappeler également que certains gouvernements ont exprimé la volonté de discuter et adopter une convention plutôt qu'une recommandation. Voir à ce propos BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, rapport VI(2), pp. 3 à 14.

⁶⁰ BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, rapport VI(1), p. 10.

services infirmiers à titre bénévole. Ces dispositions devront être prises après consultation des organisations d'employeurs et des travailleurs intéressées, s'il en existe. Toutefois, ces dispositions ne devront pas déroger à l'article 2, paragraphe 2 a), et aux articles 3, 4, et 7 de la convention.

Il convient de souligner l'importance accordée au fait que l'instrument adopté devait couvrir le personnel infirmier, indépendamment du lieu où il prête ses services et qu'il soit ou non rémunéré. A ce propos, il est opportun de rappeler que, dans le cadre du projet de la recommandation, un amendement a été proposé afin de décider si le texte en discussion est applicable au personnel infirmier dans les forces armées, conformément à la législation nationale. Cependant, cette proposition a été estimée contraire aux décisions prises afin que l'instrument à adopter couvre toutes les catégories de personnel infirmier⁶¹. Il y a eu également des propositions concernant les consultations à effectuer auprès des organisations des employeurs et des travailleurs qui n'ont pas affecté le sens de la disposition finalement adoptée.

Elaboration et mise en œuvre de la politique des services et du personnel infirmiers. Lors de la première discussion du projet présenté par le Bureau, un membre gouvernemental avait proposé de supprimer ce point. Il a considéré que l'instrument discuté ne devait traiter que des questions concernant directement l'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier. Cependant, il a été rappelé qu'il n'était pas exceptionnel que les instruments de l'OIT traitent de questions du type de celles figurant dans le point objet de la discussion. Certains autres membres de la commission ont considéré que ce point constituait une partie essentielle de l'instrument⁶². Lors de la deuxième discussion, un certain nombre d'amendements concernant le projet de recommandation a été proposé. Certains de ces amendements ont été retenus sans toutefois modifier le fond de la proposition⁶³. Le projet de convention présenté par les membres travailleurs a été retenu. Ce texte a de son côté gardé l'essentiel du projet de recommandation initialement présenté.

La convention prévoit que chaque Etat Membre qui a ratifié la convention devra, selon des méthodes appropriées aux conditions nationales, élaborer et mettre en œuvre une politique des services et du personnel infirmiers qui, dans le cadre d'une programmation générale de la santé, s'il en existe, vise à assurer les soins infirmiers quantitativement et qualitativement nécessaires pour amener la population au niveau de santé le plus élevé possible, compte tenu des ressources disponibles pour les soins de santé dans leur ensemble (article 2, paragraphe 1).

A cette fin, des mesures devront être prises pour assurer au personnel infirmier une éducation et une formation appropriées pour l'exercice de ses fonctions et des conditions d'emploi et de travail, y compris des perspectives de carrière et une rémunération, qui soient propres à attirer et à retenir le personnel dans la profession (article 2, paragraphe 2).

⁶¹ *Ibid.*, pp. 11 et 12.

⁶² *Ibid.*, pp. 12 et 13.

⁶³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, pp. 481 et 482.

Une des préoccupations majeures de l'OIT et de l'OMS en ce qui concerne le personnel infirmier concerne la formation de celui-ci⁶⁴. Cette question sera développée dans l'article 3 de la convention. Lors de la discussion sur ce point, il a été souligné que «les questions de rémunération sont inséparables des questions de formation et de carrière dont traite également le paragraphe»⁶⁵.

Les principes du tripartisme et de la consultation ont été reconnus dans le paragraphe 3 de l'article 2. Cette disposition prévoit que la politique des services et du personnel infirmiers devra être élaborée en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés, là où de telles organisations existent, et coordonnée avec les politiques concernant les autres aspects de la santé et les autres travailleurs dans le domaine de la santé.

La recommandation n° 157 sur le personnel infirmier développe les principes ci-dessus énoncés dans les paragraphes 4 à 6 et mentionne, à son paragraphe 5, les différentes catégories du personnel infirmier⁶⁶.

Formation du personnel infirmier et conditions d'exercice de la profession. Comme il a été indiqué ci-dessus, la question de la formation du personnel infirmier a toujours été une des questions les plus importantes pour ce personnel. L'article 3 de la convention prévoit que l'enseignement et la formation du personnel infirmier et le contrôle de cet enseignement et de cette formation seront prévus par la législation nationale ou par l'autorité ou les organismes professionnels compétents, habilités à cet effet par la législation nationale. L'enseignement et la formation du personnel infirmier seront coordonnés avec l'enseignement et la formation donnés aux autres travailleurs dans le domaine de la santé.

L'adoption de l'article 4 de la convention a été l'objet de nombreuses discussions car le texte devait couvrir toutes les catégories du personnel infirmier. Cet article dispose que la législation nationale précisera les conditions auxquelles sera subordonné le droit d'exercer en matière de soins et de services infirmiers et réservera ce droit aux personnes remplissant ces conditions.

Les parties III et IV de la recommandation développent les principes concernant l'enseignement et la formation ainsi que l'exercice de la profession d'infirmier. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'OIT avait adopté, en 1944, la recommandation n° 69 sur les soins médicaux. Cette dernière souligne la nécessité, non seulement d'exiger des personnels qui collaborent au service des soins médicaux une formation adéquate, mais aussi de subordonner l'exercice de la profession à des conditions strictes.

Planification des services infirmiers. La convention prévoit que le gouvernement prendra des mesures pour encourager la participation du personnel infirmier à la planification des services infirmiers et la consultation de ce personnel sur les décisions le concernant, selon des méthodes appropriées aux conditions nationales (article 5, paragraphe 1).

⁶⁴ Voir le chapitre III consacré à cette question dans BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport VII(1), pp. 17 à 23.

⁶⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, p. 502, paragr. 322.

⁶⁶ Ces catégories ont été proposées, par ailleurs, par le comité d'experts de l'OMS.

Il est opportun d'indiquer que, lors de la discussion de cette disposition, il a été rappelé par le représentant de l'OMS que, «conformément à l'approche multidisciplinaire et multisectorielle de la politique de l'OMS concernant la planification des services de santé, l'orientation [...] de cette organisation était d'encourager la participation du personnel infirmier à la planification des services de santé à tous les niveaux»⁶⁷.

Détermination des conditions d'emploi. La détermination des conditions d'emploi et de travail se fera de préférence par négociation entre les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées (article 5, paragraphe 2).

Règlement des conflits. Si des conflits surviennent à propos de la détermination des conditions d'emploi, leur règlement sera recherché par voie de négociation entre les parties ou, d'une manière telle qu'elle bénéficie de la confiance des parties intéressées, par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage volontaire (article 5, paragraphe 3).

Lors de la discussion sur cette disposition, il a été indiqué qu'elle «mettait à juste titre l'accent sur le fait que le règlement des conflits devrait être d'abord recherché par voie de négociation et sur la nécessité d'un accord mutuel pour que le conflit soit réglé de façon satisfaisante»⁶⁸.

La partie V de la recommandation contient une série de dispositions qui reprennent celles contenues à l'article 5 de la convention.

Conditions minima de travail. Conformément à la convention, le personnel infirmier bénéficiera de conditions au moins équivalentes à celles des autres travailleurs du pays concerné, dans les domaines suivants: *a)* durée du travail, y compris la réglementation et la compensation des heures supplémentaires, des heures incommodes ou astreignantes et du travail par équipes; *b)* repos hebdomadaire; *c)* congé annuel payé; *d)* congé-éducation; *e)* congé de maternité; *f)* congé de maladie; *g)* sécurité sociale (article 6).

Le texte du projet de recommandation initialement proposé par le Bureau contenait une série de suggestions concernant les conditions de travail du personnel infirmier, notamment dans le domaine de la rémunération, temps de travail et de repos, de la protection de la santé et de la sécurité sociale. Dans le rapport préparatoire, il a été reconnu que «l'insuffisance des rémunérations du personnel infirmier reste un grave problème»⁶⁹. En ce qui concerne le temps de travail et de repos, il a été indiqué qu'il est largement reconnu que, par suite des difficultés propres à la profession infirmière, «il est nécessaire de garantir au personnel infirmier des droits précis en matière de durée du travail, de repos et de congés»⁷⁰. Des préoccupations similaires ont été exprimées en ce qui concerne la protection sociale du personnel infirmier. La recommandation adoptée conjointement avec la convention consacre ses parties VII, VIII et X à ces questions.

Sécurité et santé au travail. Aux termes de la convention, chaque Etat Membre qui a ratifié celle-ci s'efforcera, si nécessaire, d'améliorer les dispositions législatives existant en

⁶⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, p. 503, paragr. 338.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 503, paragr. 343.

⁶⁹ BIT: *L'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, 1976, rapport VII(1), p. 50.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 36.

matière d'hygiène et de sécurité du travail en les adaptant aux caractéristiques particulières du travail du personnel infirmier et du milieu où il s'accomplit (article 7).

Le personnel infirmier est exposé à de nombreux risques pour la santé et l'intégrité physique et mentale. Cependant, comme il a été souligné dans le rapport préparatoire du Bureau, «il est paradoxale de constater que les travailleurs de cette catégorie qui, par la nature même de leur métier, contribuent à protéger la vie et la santé d'autrui n'ont pas encore réussi, dans bien des cas, à résoudre convenablement les problèmes de leur propre protection»⁷¹. Outre la disposition susmentionnée de la convention, la recommandation consacre sa partie IX aux questions ayant trait à la protection de la santé du personnel infirmier. Par ailleurs, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, compte tenu des nouveaux développements dans le domaine des risques auxquels peut être exposé le personnel infirmier, a formulé une observation générale en 1990. Cette dernière rappelle essentiellement «la nécessité de prendre des mesures pour adapter la législation en matière d'hygiène et de sécurité du travail au risque particulier que représente pour le personnel infirmier l'exposition accidentelle au virus de l'immunodéficience humaine (VIH), conformément aux dispositions de l'article 7 de la convention». A cet effet, elle a rappelé également le contenu des paragraphes 48 1), 40 2) et 51 de la recommandation n° 157⁷².

Mise en application des dispositions de la convention. Les dispositions de la convention devront être appliquées par voie de législation nationale. Cependant, elles pourront être mises en application par voie de convention collective, de règlement d'entreprise, de sentence arbitrale ou de décision judiciaire, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale et paraissant appropriée, compte tenu des conditions propres à chaque pays (article 8).

A une question formulée par un membre gouvernemental de la commission, le représentant du secrétariat a indiqué que cette disposition, telle que rédigée, «met l'accent sur l'obligation incombant aux Etats ratifiant la convention d'adopter la législation nécessaire pour donner effet aux dispositions de la convention, au cas où celles-ci ne seraient pas appliquées par une des méthodes énumérées à l'article» en question⁷³.

La recommandation est complétée par une annexe intitulée «Suggestions pour l'application pratique». Certains des membres de la commission ont considéré que ce dernier instrument faisait double emploi avec l'instrument principal. Cependant, ils ont déclaré qu'ils allaient l'accepter «comme une sorte de sous-instrument qui pouvait être retenu comme guide pour l'application pratique»⁷⁴.

⁷¹ *Ibid.*, p. 65.

⁷² BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 77^e session, 1990, pp. 465-466. Par ailleurs, cette observation a été réitérée en 1994, BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4A), Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, p. 519.

⁷³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, pp. 504-505, paragr. 362. Par ailleurs, cette disposition est conforme à d'autres dispositions similaires que l'on retrouve dans d'autres conventions de l'OIT.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 505, paragr. 367.

2. Problèmes d'application pratique de la convention

La commission d'experts a formulé des commentaires sur l'application des dispositions de la convention en soulevant fréquemment les problèmes suivants: la commission s'est référée à plusieurs reprises au champ d'application de la convention. A ce propos, elle a rappelé que la convention couvre tout le personnel infirmier, où qu'il exerce ses fonctions. Donc, le personnel infirmier bénévole, y compris le personnel qui travaille pour la Croix-Rouge, et même le personnel infirmier dans les forces armées doivent être couverts par les dispositions législatives ou réglementaires nationales garantissant l'application de la convention.

Une des questions qui, semble-t-il, soulève le plus de problèmes est celle relative à l'élaboration des politiques des services et du personnel infirmier et en particulier à la consultation des représentants du personnel infirmier lors de la définition et de la mise en œuvre de cette politique. Il a été rappelé à maintes reprises l'obligation du gouvernement de consulter les représentants des organisations de personnel infirmier, en respectant la désignation faite de ces représentants par ledit personnel. Dans le cadre de l'adoption de ces politiques, la commission a demandé aux gouvernements de communiquer des informations relatives à la législation en vigueur qui règle la profession d'infirmier, mais également celle qui fixe les conditions d'exercice de la profession. De même, une attention particulière a été donnée aux mesures adoptées pour garantir une formation adéquate du personnel infirmier. La commission a demandé souvent aux gouvernements des informations relatives aux programmes de formation et à la coordination qui existe entre l'enseignement et la formation offerts au personnel infirmier et l'enseignement et la formation donnés aux autres travailleurs dans le domaine de la santé. A propos des programmes de formation, la commission a rappelé les principes contenus dans la recommandation n° 157.

Dans le cadre des mesures nécessaires pour assurer au personnel infirmier des conditions d'emploi et de travail, la commission a souvent rappelé le besoin d'établir des mesures qui garantissent à ce personnel une rémunération en rapport au niveau de responsabilité et des perspectives de carrière, afin de retenir les personnes dans l'exercice de cette profession. Cela est devenu plus urgent, lorsque les propres gouvernements ont signalé une pénurie de la croissance du personnel infirmier et l'abandon de la profession, ce qui entraîne une baisse des services de soins et même une diminution sensible des services de soins primaires ⁷⁵.

Par ailleurs, la participation des représentants du personnel infirmier lors de la détermination de conditions d'emploi et de travail a été souvent demandée. En effet, la commission a maintes fois relevé que, lors de la fixation des conditions de travail (temps du travail, congés, salaires, etc.), les consultations appropriées n'avaient pas été effectuées. A ce propos, la commission d'experts a demandé constamment aux gouvernements de communiquer des informations sur les mesures adoptées pour assurer cette consultation et participation. Par ailleurs, en ce qui concerne le règlement des conflits survenus à propos de la détermination des conditions d'emploi, la commission a demandé souvent l'adoption des mesures tendant à ce que ces conflits soient réglés par voie de négociation entre les parties, plutôt que, par exemple, en imposant un arbitrage obligatoire.

⁷⁵ Cette situation n'a pas seulement été reconnue par les gouvernements de certains pays qui souffrent de graves problèmes économiques, mais également par ceux de certains pays industrialisés.

Lorsque le gouvernement a indiqué que les conditions d'emploi et de travail sont définies par des conventions collectives, la commission d'experts a demandé au gouvernement concerné de communiquer des exemplaires de ces conventions afin de les examiner, ceci notamment pour le personnel infirmier qui travaille dans le secteur privé. D'autre part, lorsqu'il a été indiqué par les gouvernements que les conditions d'emploi et de travail établies pour les fonctionnaires publics s'appliquent également au personnel infirmier, la commission a demandé de manière systématique si ces conditions tiennent compte de la spécificité du personnel infirmier et si elles s'appliquent également au personnel infirmier du secteur privé. Si cela n'est pas le cas, il a été demandé au gouvernement concerné de prendre les mesures nécessaires pour que les conditions d'emploi et de travail soient fixées pour le personnel infirmier du secteur privé.

Certains gouvernements ont indiqué que les dispositions en matière de sécurité et hygiène du travail applicables à tous les travailleurs le sont également au personnel infirmier. La commission d'experts a souvent demandé si ces dispositions tiennent compte des risques particuliers auxquels le personnel infirmier est exposé. En tout état de cause, elle a demandé de prendre les mesures spécifiques qui couvrent ces risques particuliers. Comme il a été indiqué, la commission d'experts a rappelé les risques auxquels le personnel infirmier est exposé lorsqu'il est en contact avec le VIH. La commission a donc demandé des informations concernant les mesures adoptées pour protéger spécifiquement de ces risques au personnel infirmier ⁷⁶.

Il est enfin opportun de signaler que les organisations de travailleurs ont fait très fréquemment recours au droit accordé par l'article 23 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et ont communiqué régulièrement des commentaires relatifs à l'application de la convention, et cela sur les différents articles de cet instrument. Ceci a permis à la commission de rappeler aux gouvernements leurs obligations découlant de la convention et de contribuer à une meilleure application de celle-ci.

⁷⁶ Ces mesures devraient reconnaître le caractère professionnel de la maladie et prévoir des congés annuels plus larges, des indemnités financières ou des pauses plus fréquentes.

17.3. Travailleurs dans les hôtels et restaurants

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour <i>(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)</i>		
Convention (n° 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991	12	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 179) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.

Instruments dépassés <i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée)</i>		
Aucun instrument concernant les travailleurs dans les hôtels et les restaurants n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

L'importance de l'industrie de l'hôtellerie, de la restauration, du voyage et des loisirs et, par conséquent, des travailleurs qui prêtent leur service à ce secteur de l'économie est croissante. Cela est dû au fait que ce secteur a connu, et continue à connaître, des taux exceptionnellement importants de croissance. En 1990, lorsque le représentant du Secrétaire général de la Conférence introduisait le sujet auprès de la Commission technique chargée d'examiner la question à l'ordre du jour de la Conférence concernant les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires, il a indiqué que «déjà cent millions de personnes sont employées dans l'industrie de l'hôtellerie, de la restauration, du voyage et des loisirs, qui engendre un revenu annuel de pratiquement 200 milliards de dollars des Etats-Unis»⁷⁷. Plus récemment, le rapport du Bureau soumis à la Réunion tripartite sur la mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme⁷⁸ a indiqué que ce secteur compte pour environ 3 à 4 pour cent du PIB dans la plupart des économies mondiales. De même, il a indiqué que près de 3 pour cent de la main-d'œuvre mondiale totale est employée par ce secteur. Cependant, il est constaté que les travailleurs de ce secteur touchent des salaires qui sont, en moyenne, inférieurs d'au moins 20 pour cent à ceux des travailleurs des autres secteurs de l'économie. Un autre élément qui ressort de ce rapport est que la moitié des travailleurs de ce secteur a moins de 25 ans et près de 70 pour cent sont des femmes. Tous ces éléments avaient déjà été remarqués dans le passé, ce qui a fait en sorte que l'OIT a commencé à s'occuper des conditions des travailleurs de ces secteurs depuis de longues années.

En fait, la Conférence internationale du Travail avait été menée à examiner, avant la Seconde Guerre mondiale, certains aspects des conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires. En 1930, elle a adopté la recommandation (n° 37) sur la durée du travail (hôtels, etc.), 1930. L'adoption de cette recommandation est due au fait que, lors de l'adoption de la convention (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930, celle-ci prévoyait à son article 1, paragraphe 2 *b*), l'exclusion de son champ d'application les personnes employées dans les hôtels, les restaurants, les pensions,

⁷⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n° 28, p. 2, paragr. 8

⁷⁸ BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme*, Genève (2001)

les cercles, les cafés et autres établissements où sont servies des consommations. Cette exclusion avait été décidée en raison de la spécificité du travail effectué dans ces établissements. Par conséquent, la recommandation n° 37 proposait, en premier lieu, que les pays qui ne possèdent pas de réglementation sur la durée du travail des personnes employées dans les hôtels, restaurants et établissements similaires procèdent à une enquête spéciale sur les conditions existantes dans ces établissements, en tenant compte des règles établies par la convention n° 30. En deuxième lieu, la recommandation proposait que les pays qui possèdent déjà une réglementation sur la durée du travail des personnes employées dans les hôtels, restaurants et établissements similaires effectuent une enquête spéciale sur l'application de cette réglementation, en tenant compte des dispositions la convention n° 30. Enfin, la recommandation proposait que le Bureau prépare un rapport spécial sur ces enquêtes, sur la base duquel il étudierait l'opportunité d'inscrire la question de la durée du temps du travail des personnes employées dans lesdits établissements à l'ordre du jour d'une session ultérieure de la Conférence, en vue de l'adoption d'une convention. Cependant, il n'a pas été donné suite à cette proposition.

Néanmoins, les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires ont fait l'objet d'examen et de discussions dans le cadre des réunions tripartites. En 1931, une réunion consultative des travailleurs des hôtels, cafés et restaurants a eu lieu. Ils ont discuté des problèmes de placement, de main-d'œuvre étrangère et des systèmes de rémunération, y compris la rémunération au pourboire.

Plus tard, l'OIT a convoqué la première réunion technique tripartite sur les hôtels, restaurants et établissements similaires. Cette réunion technique tripartite s'est tenue trois fois (en 1965, en 1974 et en 1983). La résolution n° 26 adoptée par la troisième réunion tripartite invitait le Conseil d'administration à envisager l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail d'une question traitant en particulier du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme, en vue de l'adoption des normes internationales du travail, en tenant compte des conclusions et résolutions adoptées par les réunions tripartites. Avant que la question, intitulée «Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires», ne soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil d'administration, le Bureau a soumis au Conseil à plusieurs reprises (1984, 1985, 1986, 1987 et 1988) des rapports sur la législation et la pratique concernant les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires. Sur la base de ces rapports, le Conseil a alors inscrit cette question à l'ordre du jour de la 77^e session de la Conférence, en 1990.

Il convient de signaler également que le Conseil d'administration, sur la base de la résolution n° 17 adoptée par la deuxième réunion technique tripartite, a établi, en 1980, la Commission de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme. La première réunion de cette nouvelle commission d'industrie s'est tenue en 1989, juste avant que la question, inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, ne soit discutée par celle-ci.

Conformément au rapport du Bureau, le texte soumis à la Conférence pour discussion proposait l'adoption d'une convention. La forme de l'instrument à adopter par la Conférence a été l'objet de longs débats. Une fois de plus, certains membres de la commission technique de la Conférence se sont opposés à ce que l'instrument sur les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires ait la forme d'une convention. Les motifs invoqués étaient que la Conférence ne devait pas adopter une convention pour un secteur spécifique de travailleurs car ils étaient déjà couverts par les conventions d'ordre général, qu'elle avait préalablement adoptées⁷⁹. Néanmoins, après une

⁷⁹ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n° 28, pp. 2 à 6, paragr. 12, 16, 19, 26, *inter alia*; voir également BIT: *Compte rendu des*

double discussion la Conférence internationale du Travail a adopté, en 1991, une convention (n° 172) accompagnée d'une recommandation (n° 179) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants.

Objectif des instruments. L'objectif général des instruments sur les *conditions de travail dans les hôtels et restaurants* est d'améliorer les conditions de travail des travailleurs intéressés afin de les rapprocher de celles qui prévalent dans d'autres secteurs de l'économie, sans porter atteinte à l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.

1. Contenu de la convention (n° 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991

Champ d'application. La convention n° 172 définit son champ d'application en indiquant qu'elle s'applique aux travailleurs occupés: *a)* dans les hôtels et établissements similaires qui offrent un hébergement; et *b)* dans les restaurants et établissements similaires qui fournissent des repas, boissons, ou les deux. La définition des catégories visées par la convention sera arrêtée par le gouvernement à la lumière des conditions nationales et après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Cependant, le gouvernement qui ratifie la convention peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, exclure du champ d'application de la convention des types particuliers d'établissements couverts par la définition ci-dessus, mais au sujet desquels se posent des problèmes spécifiques revêtant une importance particulière. Par contre, le gouvernement peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, étendre son application à d'autres établissements connexes qui fournissent des services pour le tourisme. Ces établissements doivent être spécifiés dans une déclaration jointe à ladite ratification. En outre, le gouvernement peut ultérieurement, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, étendre le champ d'application de la convention à d'autres catégories d'établissements connexes qui fournissent des services pour le tourisme, par une déclaration notifiée au Directeur général du Bureau international du Travail (article 1, paragraphes 1 à 3)

Il est intéressant de signaler que le Bureau a insisté dans les travaux préparatoires soumis à la Conférence, lors de la première discussion de ce point à l'ordre du jour, sur «la nécessité de définir et de circonscrire clairement les expressions clés figurant dans l'ordre du jour, à savoir les «conditions de travail», les «hôtels, restaurants et établissements similaires, et de délimiter nettement la portée du ou des futurs instruments⁸⁰.»

Il a été rappelé que la recommandation n° 37 avait décrit de façon détaillée les activités visées en mentionnant le «personnel occupé dans les hôtels, restaurants, pensions, cercles, cafés et autres établissements fournissant exclusivement ou principalement à leur clientèle le logement ou les aliments et les boissons»⁸¹. Le Bureau a rappelé également que lorsque la première réunion technique tripartite devait avoir lieu, étant donné que le Conseil d'administration n'avait pas défini le domaine à traiter par la réunion, il a fallu examiner de façon circonstanciée les établissements visés. A cet effet, une définition détaillée des trois groupes suivants a été donnée: 1) les hôtels; 2) les restaurants, les cafés,

travaux, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n° 23, pp. 3 à 7, paragr. 12, 15, 23, *inter alia*.

⁸⁰ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(1), p. 3.

⁸¹ *Ibid.*, p. 9.

tea-rooms et similaires; et 3) les bars, dancing et night-clubs, cabarets et bars avec variétés. Le rapport rappelle que le mot «tourisme» apparaissait pour la première fois dans le texte de la résolution n° 3 adoptée par la réunion technique tripartite de 1965. La deuxième réunion technique tripartite utilise, en 1974, les termes «industrie alimentaire». Lorsque le Conseil d'administration a décidé la création d'une nouvelle commission d'industrie pour les hôtels, restaurants et établissements similaires en 1980, il a été décidé que son champ d'application s'étendrait à l'industrie du tourisme en raison de l'importance particulière qu'elle représente pour de nombreux pays en développement. Donc les principales catégories d'établissements et d'activités couvertes étaient: *a)* hôtels, pensions, camps de tourisme et village de vacances; *b)* restaurants, bars, cafétérias, snacks, pubs, night-clubs, et établissements similaires; *c)* établissements ou branches d'établissement, assurant la fourniture de repas et de rafraîchissements pour des entreprises et institutions (hôpitaux, cantines et restaurants d'entreprises, écoles, avions, bureaux, etc.); *d)* agences de voyages et guides touristiques, bureaux d'informations touristiques; *e)* centres de conférences et palais d'expositions⁸². Enfin, la résolution n° 26 de 1983, qui avait invité le Conseil d'administration à envisager d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, indiquait explicitement que cette question devrait traiter «du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme».

Cependant, dans son rapport, le Bureau a souligné l'intérêt de limiter la discussion à la situation dans les hôtels, restaurants et établissements similaires, en expliquant pourquoi l'inclusion d'autres catégories ne serait pas conseillée⁸³. Néanmoins, le questionnaire adressé aux gouvernements a laissé ouverte la possibilité d'inclure dans les instruments à adopter d'autres catégories d'établissements⁸⁴. D'après les réponses reçues par le Bureau, le texte proposé laisse «une marge de manœuvre suffisante aux Etats Membres pour qu'ils ajustent le champ d'application de cet instrument aux besoins spécifiques de leur pays»⁸⁵, tout en proposant que l'instrument couvre également les personnes occupées «dans les agences de voyages, chez les voyagistes et dans les autres établissements qui fournissent des services de tourisme»⁸⁶.

Lors de la première discussion, le point 5 proposé a fait l'objet de longues discussions et de plusieurs amendements. Notons seulement que la commission technique de la Conférence a décidé de supprimer l'inclusion «du tourisme dans le champ d'application du futur instrument». Par contre, il a été proposé d'inclure une disposition ouvrant la possibilité aux Etats Membres d'inclure d'autres établissements proches⁸⁷. Lors de la deuxième discussion, une nouvelle fois il a été débattu de l'opportunité ou non d'inclure les travailleurs «dans les établissements qui fournissent des services pour le tourisme liés aux activités des hôtels, des restaurants et des établissements similaires». Ceci avait été

⁸² *Ibid.*, pp. 10 et 11.

⁸³ *Ibid.*, pp. 11 et 13.

⁸⁴ *Ibid.*, question n° 6, p. 58.

⁸⁵ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(2), p. 24.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 135.

⁸⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n° 28, pp. 8 et 9, paragr. 56.

proposé par un amendement à l'article 1. Après de longues discussions, cet amendement a été, bien que préalablement adopté, abandonné⁸⁸.

Exclusions. Dans le premier rapport sur l'application de la convention que le gouvernement est tenu de présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, il doit préciser, avec motifs à l'appui, les types d'établissements qui ont été l'objet d'une exclusion en application du paragraphe 2 de l'article 1, en indiquant les positions respectives des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées concernant ces exclusions, et exposer, dans les rapports ultérieurs, l'état de sa législation et de sa pratique relatif à ces établissements. A cet effet, il doit préciser dans quelle mesure il a été donné suite, ou il est proposé de donner suite, à la présente convention dans les établissements en question (article 1, paragraphe 4).

A propos des établissements qui pourraient être exclus, conformément à la disposition susmentionnée, il convient de rappeler que le Bureau a eu l'occasion de préciser, en donnant réponse à une demande d'information adressée par un gouvernement, que, si la législation nationale était seulement applicable à des établissements occupant 50 ou plus de travailleurs, cela pouvait en fait signifier qu'une partie importante des établissements du pays ne serait pas couverte et, partant, une majorité des travailleurs ne le serait pas non plus. Par conséquent, il fallait examiner sérieusement l'impact qu'aurait sur les travailleurs dans les hôtels et restaurants l'exclusion autorisée par la législation nationale.

Définition. Aux fins de la présente convention, l'expression *travailleurs intéressés* désigne les travailleurs occupés dans les établissements auxquels la convention s'applique conformément aux dispositions de l'article 1, quelles que soient la nature et la durée de leur relation d'emploi (article 2, paragraphe 1).

A propos des termes «travailleurs occupés dans les établissements», le Bureau a indiqué, en donnant des informations d'éclaircissement demandées par un gouvernement, que l'intention de cette disposition est de ne pas limiter la couverture de la convention aux seuls travailleurs employés *par* les établissements mais d'élargir cette couverture à tous les travailleurs qui travaillent *dans* les établissements indépendamment de la nature et de la durée de leur engagement, à moins qu'ils ne soient exclus conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la convention, cela pour tenir compte du fait que cette convention tente «[...] de remédier aux graves inconvénients qu'entraîne la pratique très répandue de recruter des travailleurs temporaires, occasionnels, saisonniers, ou d'une manière générale non permanents, et d'établir le principe de l'égalité de traitement entre tous les travailleurs, quelles que soient la durée et la nature de leurs relations d'emploi [...]», comme cela a été indiqué dans les travaux préparatoires de cet instrument⁸⁹.

Néanmoins, le gouvernement peut, à la lumière du droit, des conditions et de la pratique nationale, et après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, exclure certaines catégories particulières de travailleurs de l'application de la totalité des dispositions de la présente convention ou de certaines d'entre elles. Le gouvernement qui ratifie la présente convention devra, dans le premier rapport sur l'application de celle-ci qu'il est tenu de présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, indiquer, avec motifs à l'appui, les catégories de travailleurs qui ont fait l'objet d'une exclusion en application du

⁸⁸ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n^o 23, pp. 9 et 10, paragr. 57 à 66.

⁸⁹ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(2), p. 29.

paragraphe 1 ci-dessus et exposer, dans les rapports ultérieurs, tout progrès accompli sur la voie d'une plus large application (article 2, paragraphes 1 et 2).

Il convient de relever que cette disposition essaie de couvrir toutes les catégories des travailleurs «quelle que soit la durée de leur relation d'emploi» tout en laissant aux Etats Membres la possibilité d'exclure certaines catégories des travailleurs. Les discussions qui ont eu lieu à la Conférence sur cette disposition se sont référées, *inter alia*, à l'inclusion ou non, dans le champ d'application de la convention, des travailleurs membres de la famille de l'employeur et les cadres dirigeants⁹⁰.

Définition d'une politique nationale. Le gouvernement doit, sans porter atteinte à l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés, adopter et appliquer, de manière appropriée au droit, aux conditions et à la pratique nationales, une politique visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs intéressés. L'objectif général de cette politique doit faire en sorte que les travailleurs intéressés ne soient exclus du champ d'application d'aucune norme minimale adoptée au niveau national pour les travailleurs en général, y compris celles relatives à la sécurité sociale (article 3, paragraphes 1 et 2).

Le Bureau avait proposé dans les conclusions soumises à la Conférence un point indiquant que «la convention devrait prévoir que les Membres devraient adopter et appliquer, de façon appropriée aux conditions nationales, une politique qui vise à améliorer les conditions de travail des travailleurs intéressés»⁹¹. Lors de la première discussion, les employeurs avaient proposé, entre autres, un amendement à ce point afin qu'il y ait une «référence à la productivité». Ils ont expliqué que «des améliorations des conditions de travail ne pourraient être atteintes que dans le cas d'améliorations parallèles de l'efficacité et de la productivité des entreprises»⁹². Cette proposition a soulevé un refus presque généralisé de la part des autres membres de la commission et elle n'a pas été acceptée. Lors de la deuxième discussion, les employeurs ont essayé une fois de plus d'introduire la notion de productivité. Toutefois, l'idée n'a pas, encore une fois, été acceptée. L'article a donc été adopté après la discussion de certains amendements dont un concernant l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs et le respect qui leur est dû⁹³.

Il semble opportun de rappeler que le Bureau a eu l'occasion d'indiquer, en donnant réponse à une demande d'information d'un gouvernement, que l'existence d'une politique générale sur les conditions de travail des travailleurs du pays ne suffirait peut-être pas pour donner application à cette disposition de la convention, car il ne pourrait pas être garanti un impact sur les conditions de travail dans les hôtels et les restaurants. Ce que recherche cette disposition est une réelle amélioration de conditions de travail des travailleurs de ce

⁹⁰ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(2), p. 29; BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n^o 28, pp. 10 et 11, paragr. 65 à 66. Voir également BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n^o 23, p. 11, paragr. 77 à 80.

⁹¹ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(2), p. 135.

⁹² BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n^o 28, p. 28, paragr. 68.

⁹³ *Ibid.*, n^o 23, p. 11, paragr. 81 à 87.

secteur. En outre, le Bureau a rappelé, par la même occasion, que cette disposition n'exigeait pas l'adoption d'une législation exclusive applicable aux hôtels et restaurants.

Conditions de travail

Durée du travail. A moins que la législation ou la pratique nationales n'en disposent autrement, l'expression «durée du travail» désigne les périodes pendant lesquelles un travailleur est à la disposition de l'employeur (article 4, paragraphe 1).

Temps du travail et périodes de repos. Les travailleurs intéressés doivent bénéficier d'une durée normale du travail raisonnable, de même que de dispositions raisonnables relatives aux heures supplémentaires, conformément à la législation et à la pratique nationales. Les travailleurs intéressés doivent pouvoir disposer de périodes minimales raisonnables de repos journalier et hebdomadaire, conformément à la législation et à la pratique nationales. Les horaires de travail doivent, lorsque cela est possible, être portés à la connaissance des travailleurs intéressés suffisamment à l'avance pour leur permettre d'organiser en conséquence leur vie personnelle et familiale (article 4, paragraphes 2 à 4).

Si un travailleur est appelé à travailler pendant les jours fériés, il doit bénéficier d'une compensation adéquate, sous forme de temps libre ou de rémunération, déterminée par la négociation collective ou conformément à la législation ou à la pratique nationales. Les travailleurs intéressés doivent avoir droit à un congé annuel payé dont la durée sera déterminée par la négociation collective ou conformément à la législation ou à la pratique nationales. A l'expiration du contrat ou lorsque la période continue de service n'est pas suffisante pour donner droit à un congé annuel complet, les travailleurs intéressés doivent avoir droit à des congés payés proportionnels à la durée de la période de service, ou au paiement d'un salaire compensatoire, selon ce qui sera déterminé par la négociation collective ou conformément à la législation ou à la pratique nationales (article 5, paragraphes 1 à 3).

Tel qu'il a été mentionné dans le rapport préparatoire du Bureau⁹⁴, un des problèmes qui se pose pour les travailleurs des hôtels, des restaurants et des établissements similaires a trait au temps du travail (durée du travail, périodes de repos et congés). Lors des discussions à la Conférence, ce problème a été reconnu et il a été décidé de le traiter dans la convention plutôt que dans la recommandation, comme il avait été demandé par certains des membres de la commission⁹⁵. La recommandation n° 179 consacre sa partie II (paragraphes 6 à 11) aux questions relatives à la durée du travail et aux périodes de repos. Elle complète ainsi les dispositions de la convention.

Pourboire. Le terme «pourboire» désigne la somme que le client donne volontairement au travailleur en sus du montant qu'il doit payer pour les services reçus. Indépendamment des pourboires, les travailleurs intéressés doivent recevoir une rémunération de base versée à intervalles réguliers (article 6, paragraphes 1 et 2).

⁹⁴ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(1), pp. 15 à 29. Par ailleurs, plus récemment la question du temps du travail a été l'objet d'une analyse et de discussions au sein du BIT, voir: BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme*, Genève, 2001, pp. 60 et 61.

⁹⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, n° 28, pp. 14 à 19, paragr. 82 à 98, et également BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n° 23, pp. 11 à 13, paragr. 89 à 113.

Un des problèmes plus spécifiques aux travailleurs des hôtels, des restaurants et des établissements similaires est celui de la rémunération et notamment des pourboires. Le Bureau a attiré l'attention sur cette question et a rappelé que «l'un des plus délicats problèmes de relations professionnelles dans le secteur est justement la mesure dans laquelle [les] pourboires et [les] suppléments pour service sont pris en compte dans le calcul du salaire fixe ou minimum»⁹⁶. Lors des discussions sur cette disposition par la commission technique de la Conférence, une clarification sur la définition du terme «rémunération» a été demandée. Plus précisément, l'on voulait savoir si le texte de l'article 6, paragraphe 2, considérait les pourboires comme faisant partie intégrante de la rémunération. Le représentant du Bureau, tout en rappelant la définition donnée dans la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, a indiqué que «le libellé adopté par la commission de ce paragraphe impliquait que l'on fasse une distinction entre les pourboires et la rémunération de base»⁹⁷.

Vente d'emplois. Là où cette pratique existe, l'achat et la vente des emplois dans les établissements visés à l'article 1 doivent être interdits (article 7).

Le rapport préparatoire du Bureau a rappelé que: «dans le passé, pour obtenir un emploi lucratif, il fallait parfois verser une certaine redevance au propriétaire de l'établissement; en d'autres termes, certains emplois qui rapportaient de bons pourboires devaient être achetés»⁹⁸. C'est pourquoi la réunion technique tripartite, dès sa première réunion, a indiqué, dans sa conclusion n° 1, qu'elle condamnait «l'achat des postes de travail» et déclarait que cette pratique devrait être interdite. Dans les propositions soumises à la Conférence, le point 18 indiquait sans ambiguïté que «l'achat des postes de travail devrait être interdit»⁹⁹. Ce point, présenté à la première discussion, a été adopté sans avoir été trop débattu. Cela a été également le cas du projet d'article présenté à la deuxième discussion.

⁹⁶ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(1), p. 31. Il convient de rappeler que, lors de l'examen de cette question par le Bureau dans le rapport VI(1), il avait indiqué qu'il fallait bien différencier le «pourboire-salaire» et le «pourboire-libéralité». A ce propos, il a signalé que le terme «pourboire» ne désigne que le seul «pourboire-libéralité», c'est-à-dire «le montant en espèces donné volontairement et directement aux travailleurs par les clients, en sus des montants que ces derniers doivent payer». Par ailleurs, encore de nos jours le problème de la rémunération du personnel des hôtels, des restaurants et des établissements similaires reste d'actualité, selon le dernier rapport du Bureau sur ce sujet, BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme*, Genève, 2001, pp. 56 à 58. Il est opportun de rappeler que, tel qu'il a été indiqué par le Bureau, les différents instruments concernant les salaires, préalablement adoptés, sont applicables aux travailleurs du secteur, notamment, la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928; la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970; la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ainsi que les recommandations qui accompagnent certaines de ces conventions.

⁹⁷ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n° 23, p. 14, paragr. 117.

⁹⁸ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(1), p. 35.

⁹⁹ BIT: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport VI(2), p. 137.

Application de la convention. L'application des dispositions de la convention peut être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives, de sentences arbitrales ou de décisions judiciaires, ou de toute autre manière appropriée conforme à la pratique nationale. Pour les Etats Membres où les dispositions de cet instrument relèvent normalement d'accords conclus entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs, ou sont normalement mises en œuvre autrement que par la voie légale, les obligations en résultant seront considérées comme remplies dès lors que lesdites dispositions seront appliquées à la grande majorité des travailleurs intéressés, en vertu de telles conventions ou par d'autres moyens (article 8, paragraphes 1 et 2) ¹⁰⁰.

Enseignement et formation professionnelle. Le projet initial du Bureau proposait d'inclure dans la convention une disposition relative à l'enseignement et la formation professionnelle des travailleurs du secteur. La commission a décidé de supprimer cette disposition du projet de la convention et de la transférer dans le projet de la recommandation ¹⁰¹. A ce sujet, cette dernière propose que le gouvernement devrait, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, élaborer ou, s'il y a lieu, aider les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres institutions à élaborer des politiques et des programmes d'enseignement, de formation professionnelle, ainsi que de formation à la gestion pour les différentes professions dans les hôtels, restaurants et établissements similaires. L'objectif principal des programmes de formation devrait être d'améliorer les compétences, la qualité des prestations professionnelles ainsi que les perspectives de carrière des bénéficiaires (paragraphe 12).

2. Problèmes d'application de la convention

La convention est entrée en vigueur en 1994. Entre cette date et l'an 2001, elle a recueilli dix ratifications. Les organes de contrôle ont eu déjà l'occasion de soulever certains problèmes d'application de la convention. Lors de l'examen des rapports soumis par les Etats Membres, il a été souligné l'obligation des gouvernements de consulter les organisations intéressées, d'une part, lorsqu'il faut définir les catégories des travailleurs qui pourraient être exclues de l'application de la convention conformément à l'article 1, paragraphe 2, et, d'autre part, lorsqu'il s'agit de définir la politique visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs intéressés.

De même, les questions concernant les informations à donner aux travailleurs relatives à leurs conditions de travail et, en particulier, sur les horaires de travail à appliquer ont été soulevées à quelques reprises.

Comme il a été indiqué dans le dernier rapport préparé par le Bureau sur ce secteur ¹⁰², compte tenu de la date à laquelle la convention a été adoptée, on peut qualifier le rythme de ratification de lent. Jusqu'à présent, la procédure d'examen de l'état de la législation et de la pratique concernant la question qui fait l'objet de cette convention, prévue à l'article 19 de la Constitution de l'OIT, n'a pas encore été mise en œuvre. Ce mécanisme pourrait normalement permettre d'identifier les obstacles à la ratification et les mesures qui pourraient être adoptées pour lever ces obstacles.

¹⁰⁰ La disposition du premier paragraphe de cet article se retrouve fréquemment dans d'autres instruments de l'OIT.

¹⁰¹ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, n^o 23, p. 15, paragr. 129 à 131.

¹⁰² BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme*, Genève, 2001, p. 60.

17.4. Travailleurs à domicile

Instruments	Ratifications (1.10.01)	Statut
Instruments à jour	(Conventions dont la ratification est encouragée et recommandations auxquelles les Etats Membres sont invités à donner effet)	
Convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996	2	Cette convention a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.
Recommandation (n° 184) sur le travail à domicile, 1966	–	Cette recommandation a été adoptée depuis 1985 et est considérée à jour.

Instruments dépassés	<i>(Instruments qui ne sont plus à jour; cette catégorie regroupe les conventions que les Etats Membres ne sont plus invités à ratifier et les recommandations dont la mise en œuvre n'est plus encouragée)</i>	
Aucun instrument concernant les travailleurs à domicile n'a été considéré comme dépassé par le Conseil d'administration.		

Les points de vue sur le travail à domicile peuvent être très divergents. Certains condamnent ce type de travail en raison des conditions d'emploi inférieures et non réglementées qui y prévalent; d'autres y sont favorables en raison de la flexibilité qu'il offre et de la source de revenus qu'il représente ¹⁰³.

Le Bureau international du Travail a pu faire le constat suivant: les travailleurs à domicile sont particulièrement vulnérables du fait qu'ils ne sont pas suffisamment protégés sur le plan légal; ils sont isolés et n'ont qu'un faible pouvoir de négociation; ils touchent très souvent moins que le salaire minimum tout en travaillant de longues heures sans jouir de la sécurité de l'emploi et sans être capables de faire respecter les obligations contractuelles souscrites envers eux. Il a été également constaté que la majorité d'entre eux sont des femmes qui, en raison de leurs responsabilités familiales ou de leur manque de qualifications, n'ont pas pu obtenir un emploi régulier ¹⁰⁴. Par ailleurs, même si les statistiques ne fournissent pas d'estimation fiable de l'effectif global des travailleurs à domicile, il ressort de différentes enquêtes et études que le travail à domicile est très répandu et qu'il semble gagner du terrain depuis quelques années ¹⁰⁵.

L'OIT a exprimé sa préoccupation à plusieurs reprises au sujet des conditions de vie et de travail des travailleurs à domicile et a insisté sur la nécessité de concevoir des moyens permettant de protéger plus efficacement ces travailleurs ¹⁰⁶.

¹⁰³ A propos des avantages et inconvénients du travail à domicile, voir le chapitre II du rapport sur le travail à domicile, BIT: *Le travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1995, rapport V(1), pp. 16-27. Pour une approche tout à fait spécifique, voir également Prügl, E.: *The Global Construction of Gender. Home-Based Work in the Political Economy of the 20th Century* (New York, Columbia University Press, 1999), en particulier le chapitre 5: «Fordist Gender Rules at Issue: The Debate Over the ILO Home Work Convention», pp. 101-120.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 6-9.

¹⁰⁶ Voir en particulier BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 70^e session, Genève, 1984, Conclusions relatives à l'action future dans le domaine des conditions et du milieu de travail, pp. 37/16 et suiv.; BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 71^e session, Genève, 1985, Conclusions présentées par la Commission de l'égalité en

Afin de donner suite à une décision du Conseil d'administration¹⁰⁷, le Bureau a convoqué, en octobre 1990, une réunion d'experts sur la protection sociale des travailleurs à domicile. Cette réunion avait pour mandat, *inter alia*, d'examiner la nature et l'ampleur du travail à domicile, les problèmes qu'il pose ainsi que l'expérience en matière de protection et d'organisation de cette catégorie de travailleurs. Elle était également chargée de donner des avis sur l'action future de l'OIT dans le domaine et d'envisager les besoins d'élaborer de nouvelles normes internationales du travail¹⁰⁸. La réunion d'experts a formulé un certain nombre de recommandations, y compris au sujet de l'action normative de l'OIT. Ayant constaté que le travail à domicile est largement répandu de par le monde et qu'il importe d'améliorer les conditions de travail et de vie des travailleurs qui le pratiquent, les experts ont suggéré que l'OIT accorde plus d'attention aux problèmes de ces travailleurs et à la promotion de politiques et des programmes visant à leur assurer une protection adéquate. En outre, ils ont recommandé que le Bureau examine dans quelle mesure les normes de l'OIT existantes assurent une protection aux travailleurs à domicile¹⁰⁹.

Un peu plus tard, en 1993, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 82^e session de la Conférence internationale du Travail la question du travail à domicile¹¹⁰. Saisie de cette question, la Conférence internationale du Travail a adopté en 1996 la convention n° 177 sur le travail à domicile.

1. Contenu de la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996

Objectif de la convention. La convention a pour objet d'améliorer la situation des travailleurs à domicile¹¹¹.

Définitions et champ d'application. Aux fins de cette convention, l'expression *travail à domicile* signifie un travail qu'une personne — désignée comme travailleur à domicile — effectue: i) à son domicile ou dans d'autres locaux de son choix, autres que les locaux de travail de l'employeur; ii) moyennant rémunération; iii) en vue de la réalisation d'un produit ou d'un service répondant aux spécifications de l'employeur, quelle que soit la provenance de l'équipement, des matériaux ou des autres éléments utilisés à cette fin, à moins que cette personne ne dispose du degré d'autonomie et d'indépendance économique nécessaire pour être considérée comme travailleur indépendant en vertu de la législation nationale ou de décisions de justice (article 1 a)).

matière d'emploi, pp 36/13 et suiv.; et BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 75^e session, Genève, 1988, Conclusions concernant la promotion de l'emploi rural, pp. 34/22 et suiv.

¹⁰⁷ BIT: *Bulletin officiel* (BO), vol. LXXIII, 1990, série A, n° 1, p. 16.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰⁹ BIT: *La protection sociale des travailleurs à domicile*, document de la Réunion d'experts sur la protection sociale des travailleurs à domicile (Genève, 1990, MEHW/1990/7), paragr. 19 et 20.

¹¹⁰ BIT: *Bulletin officiel* (BO), vol. LXXVII, 1994, série A, n° 1, p. 3.

¹¹¹ BIT: *Le travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport IV(2A), p. 43.

Toutefois, une personne ayant la qualité de salarié ne devient pas un travailleur à domicile au sens de cette convention par le seul fait qu'elle effectue occasionnellement son travail de salarié à son domicile et non à son lieu de travail habituel (article 1 *b*)).

Le Bureau a rappelé que la définition du travail à domicile devrait tenir compte de l'objectif de la convention qui «est d'avoir une définition assez large pour couvrir les personnes qui ne sont pas encore reconnues ayant la qualité de salarié mais qui ne sont pas véritablement indépendantes»¹¹². Par ailleurs, le Bureau a également rappelé que «ce n'est ni le premier ni le seul exemple de cas où il est difficile, en droit du travail, de distinguer les salariés ou les travailleurs assimilés à des salariés des travailleurs indépendants»¹¹³.

Aux fins de la convention, le terme «employeur» désigne toute personne physique ou morale qui, directement ou par un intermédiaire, que l'existence de ce dernier soit ou non prévue par la législation nationale, donne du travail à domicile pour le compte de son entreprise (article 1 *c*)).

La convention s'applique à toute personne effectuant un travail à domicile au sens de l'article 1 (article 2).

Adoption d'une politique nationale sur le travail à domicile. Le gouvernement qui ratifie la convention n° 177 doit adopter, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale sur le travail à domicile visant à améliorer la situation des travailleurs à domicile, en consultation avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs et, lorsqu'elles existent, avec les organisations s'occupant des travailleurs à domicile et celles des employeurs ayant recours à des travailleurs à domicile (article 3).

Au cours de l'examen de cette disposition au sein de la Commission de la Conférence, il a été signalé que l'expression «politique nationale» devrait être considérée dans le contexte de l'instrument où elle apparaît¹¹⁴. Par ailleurs, et toujours au sujet de la définition de l'expression «politique nationale», il a été souligné que la «politique sur le travail à domicile pouvait faire partie d'autres politiques. Il n'était pas nécessaire de disposer d'une politique distincte sur le travail à domicile¹¹⁵.»

La recommandation n° 184, qui accompagne cette convention, prévoit que le gouvernement devrait, conformément à la législation et à la pratique nationales, désigner une autorité ou des autorités chargée(s) de formuler et de mettre en œuvre la politique nationale sur le travail à domicile visée à l'article 3 de la convention. Par ailleurs, la recommandation considère que la définition de la politique nationale sur le travail à domicile devrait se faire en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées (paragraphe 2 et 3).

Dans sa partie XII, la recommandation énumère les questions qui devraient être couvertes par les programmes relatifs au travail à domicile. Ainsi, ces programmes, qui devraient être promus et appuyés par les Etats Membres, devraient viser à informer les travailleurs à domicile de leurs droits et des formes d'assistance dont ils peuvent

¹¹² *Ibid.*, p. 43.

¹¹³ *Ibid.*, p. 43.

¹¹⁴ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1995, p. 25/28, paragr. 80.

¹¹⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, p. 10/30, paragr. 88.

bénéficiaire; sensibiliser les organisations d'employeurs et de travailleurs, les organisations non gouvernementales ainsi que le grand public aux questions relatives au travail à domicile; faciliter l'organisation des travailleurs à domicile dans des organisations de leur choix, y compris des coopératives; fournir aux travailleurs à domicile une formation leur permettant d'améliorer leurs compétences (y compris les compétences non traditionnelles, l'aptitude à diriger et à négocier), leur productivité, leurs possibilités d'emploi et leur capacité de gains; assurer une formation à proximité aussi immédiate que possible du domicile du travailleur et qui n'exige pas de qualifications formelles non nécessaires; améliorer la sécurité et la santé des travailleurs à domicile, notamment en facilitant leur accès à des équipements, outils, matières premières et autres matériels indispensables qui soient sûrs et de bonne qualité; faciliter la création de centres et de réseaux de travailleurs à domicile en vue de leur fournir des informations et des services et de réduire leur isolement; faciliter l'accès au crédit, l'amélioration de leur logement ainsi que la garde des enfants; favoriser la prise en considération du travail à domicile en tant qu'expérience reconnue de travail. Il est également préconisé que l'accès à ces programmes soit assuré aux travailleurs à domicile des zones rurales. Par ailleurs, ce paragraphe de la recommandation indique expressément que des programmes spécifiques d'élimination du travail des enfants devraient être adoptés pour le travail à domicile. Enfin, la recommandation prévoit que, chaque fois que cela est réalisable, l'information concernant les droits et la protection des travailleurs à domicile, les obligations des employeurs à leur égard, ainsi que les programmes mentionnés ci-dessus, devrait être fournie dans des langues comprises par les travailleurs à domicile (paragraphe 30).

Egalité de traitement. La politique nationale sur le travail à domicile doit promouvoir, autant que possible, l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les autres travailleurs salariés en tenant compte des caractéristiques particulières du travail à domicile ainsi que, lorsque cela est approprié, des conditions applicables à un type de travail identique ou similaire effectué en entreprise. L'égalité de traitement doit être promue en particulier en ce qui concerne: *a)* le droit des travailleurs à domicile de constituer ou de s'affilier à des organisations de leur choix et de participer à leurs activités; *b)* la protection contre la discrimination dans l'emploi et la profession; *c)* la protection en matière de sécurité et de santé au travail; *d)* la rémunération; *e)* la protection par des régimes légaux de sécurité sociale; *f)* l'accès à la formation; *g)* l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail; *h)* la protection de la maternité (article 4 de la convention).

Ces principes sont développés dans les paragraphes 11 à 28 de la recommandation.

Deux points méritent d'être soulignés à propos de l'article 4 de la convention. En premier lieu, comme cela a été indiqué lors de la discussion en commission, cet article ne devrait pas être considéré comme faisant «obligation aux Etats Membres d'instituer l'égalité de traitement, mais d'avoir une politique sur le travail à domicile qui favorise l'égalité de traitement»¹¹⁶. Par ailleurs, si le texte adopté dispose qu'il faut promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les «autres travailleurs salariés», le projet initial faisait la référence à l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et les «travailleurs en entreprise»¹¹⁷.

Mise en œuvre. La politique nationale sur le travail à domicile doit être mise en œuvre par voie de législation, de conventions collectives, de sentences arbitrales, ou de toute autre manière appropriée conforme à la pratique nationale (article 5).

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 10/31, paragr. 94.

¹¹⁷ BIT: *Le travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1995, rapport V(2), p. 55.

Statistiques du travail. Des mesures appropriées doivent être prises pour faire en sorte que les statistiques du travail couvrent, dans la mesure du possible, le travail à domicile (article 6).

Cette disposition résulte d'un amendement proposé en commission par les membres travailleurs. Cet amendement, appuyé par les membres employeurs, tendait à résoudre le problème de l'insuffisance des statistiques sur le travail à domicile. Le Bureau a proposé de son côté un changement afin d'aligner le texte sur la terminologie utilisée dans la convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985, afin de prévoir que les statistiques puissent être établies au niveau régional, provincial ou autre¹¹⁸. Le paragraphe 4 de la recommandation donne des précisions sur les informations détaillées qui devraient être collectées, tenues à jour et publiées.

Sécurité et santé au travail. La législation nationale en matière de sécurité et de santé au travail doit s'appliquer au travail à domicile en tenant compte de ses caractéristiques propres et doit déterminer les conditions dans lesquelles certains types de travaux et l'utilisation de certaines substances peuvent, pour des raisons de sécurité et de santé, faire l'objet d'une interdiction aux fins du travail à domicile (article 7).

La partie VII de la recommandation (paragraphe 19 à 22) développe les principes énoncés par cette disposition de la convention¹¹⁹.

Intermédiaires. Lorsqu'il est admis d'avoir recours à des intermédiaires aux fins du travail à domicile, les responsabilités respectives des employeurs et des intermédiaires doivent être fixées, conformément à la pratique nationale, par voie de législation ou de décisions de justice (article 8)

Lors de l'examen de cette disposition par la Conférence, il a été indiqué que le terme «intermédiaire» devrait être entendu dans son sens courant, «à savoir quelqu'un qui se trouv[e] entre le travailleur à domicile et son employeur». Par ailleurs, à la même occasion, il a été indiqué que, «dans les pays où le recours aux intermédiaires était interdit ou lorsqu'il n'existait pas d'intermédiaires, le gouvernement n'aurait pas à adopter de mesures visant à donner effet à l'article proposé»¹²⁰.

Supervision et sanctions. Un système d'inspection compatible avec la législation et la pratique nationales doit assurer le respect de la législation applicable au travail à domicile. Des mesures adéquates, y compris s'il y a lieu des sanctions, doivent être prévues et effectivement appliquées en cas de manquement à cette législation. (article 9, paragraphes 1 et 2).

Lors de l'élaboration de la convention, certains délégués ont souligné que la nécessité de limiter les intrusions dans la vie privée pourrait faire obstacle à l'inspection du travail à domicile. Il a été répondu que, bien que le projet de cet article se borne à poser le principe général selon lequel il faut établir un système d'inspection, et ne porte pas sur les limites qui pourraient être mises à son action, le droit au respect de la vie privée peut de toute

¹¹⁸ BIT: *Le travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport IV(2A), pp. 59 et 60.

¹¹⁹ Les principes généraux qui se dégagent des instruments concernant la sécurité et santé au travail sont également applicables aux travailleurs à domicile. Voir le chapitre relatif aux instruments sur la sécurité et santé au travail.

¹²⁰ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, p. 10/34, paragr. 109 et 110.

façon être subordonné à la protection de la sécurité publique. A ce propos, l'attention a été attirée sur l'article 2, paragraphe 1, de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, qui dispose que les inspecteurs de travail sont habilités à inspecter les établissements pour lesquels ils sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales, y compris les lois sur le respect de la vie privée ¹²¹.

La recommandation prévoit quant à elle que, dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales relatives au respect de la vie privée, les inspecteurs du travail ou les autres fonctionnaires chargés de veiller à l'application des dispositions régissant le travail à domicile devraient être autorisés à pénétrer dans les parties du domicile ou d'un autre local privé où ce travail est effectué (paragraphe 8).

Concernant les sanctions, la recommandation prévoit qu'en cas d'infractions graves ou répétées à la législation applicable au travail à domicile des mesures appropriées, y compris l'interdiction éventuelle de donner du travail à domicile, devraient être prises conformément à la législation et à la pratique nationales (paragraphe 9).

Dispositions plus favorables. La convention n° 177 n'affecte pas les dispositions plus favorables qui sont applicables aux travailleurs à domicile en vertu d'autres conventions internationales du travail (article 10).

En plus des paragraphes qui développent certains des principes de la convention, la recommandation n° 184 préconise également que les travailleurs à domicile soient informés de leurs conditions d'emploi spécifiques par écrit ou par tout autre moyen conforme à la législation et à la pratique nationales. Cette information devrait inclure en particulier: *a)* le nom et l'adresse de l'employeur et, s'il existe, de l'intermédiaire; *b)* le barème ou taux de rémunération et son mode de calcul; *c)* le type de travail à effectuer (paragraphe 5).

Par ailleurs, conformément à la recommandation, l'autorité compétente devrait faire en sorte que les employeurs occupant des travailleurs à domicile et, le cas échéant, les intermédiaires utilisés par ces employeurs soient enregistrés. Elle devrait préciser aux employeurs les informations à lui fournir ou à tenir à sa disposition à cette fin (paragraphe 6).

De leur côté, les employeurs devraient être tenus d'informer l'autorité compétente lorsqu'ils donnent du travail à domicile pour la première fois. Ils devraient tenir un registre de tous les travailleurs à domicile, classés par sexe, auxquels il donne du travail. L'employeur devrait tenir un relevé du travail attribué au travailleur à domicile indiquant: *a)* le temps alloué pour l'exécuter; *b)* le taux de rémunération; *c)* s'il y a lieu, les coûts encourus par le travailleur à domicile et les montants remboursés à ce titre; *d)* toutes retenues faites conformément à la législation nationale; *e)* la rémunération brute due, la rémunération nette versée, ainsi que la date du paiement. Une copie de ce relevé devrait être fournie au travailleur à domicile (paragraphe 7).

¹²¹ BIT: *Le travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport IV(2A), p. 71. Voir également BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1995, p. 25/45, paragr. 150 et 151.

Références bibliographiques et sites Internet

O. Liang

Publications régulières sur les normes internationales du travail

Les conventions et recommandations de l'OIT disponibles en édition reliée (trois volumes, 1919-1995) avec les instruments postérieurs tirés à part.

Rapport de la Commission d'experts publié chaque année. Le rapport III (1B) contient des observations générales et des observations spécifiques concernant certains pays. La partie III (1B) traite de l'étude générale, qui examine l'application, dans les différents Etats Membres de l'OIT, d'un certain groupe de conventions et de recommandations dans les textes et dans la pratique. La partie III(2) comporte une liste des ratifications des conventions de l'OIT.

Rapport du Comité de l'application des normes publié annuellement dans les procès-verbaux provisoires de la Conférence internationale du travail.

ILOLEX CD-ROM publié deux fois par an. Base de données des normes de l'OIT inclut les conventions, recommandations, rapports de la Commission d'experts, rapports du Comité de la liberté syndicale, les études générales, et de nombreux documents. Est aussi disponible sur le site Internet de l'OIT: www.ilo.org.

Librairie électronique des normes internationales du travail (ILSE CD-ROM). Comporte une version simplifiée des documents essentiels sur les normes internationales du travail. Mise à jour chaque année.

Ouvrages généraux

Bartolomei De La Cruz, H.; Von Potobsky G.; Swepston L.: *International Labour Organization: The International Standards System and Basic Human Rights* (Boulder, CO, Westview Press, 1996).

Bonvin, M.: *L'Organisation internationale du Travail: étude sur une agence productrice de normes* (Paris, Presses universitaires de France, 1998).

Gladstone, A.: *The manager's guide to international labour standard* — Management Development Series, n° 23 (Genève, BIT, 1986).

Kellerson, H.: «La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir», *Revue internationale du Travail*, vol. 137, 98/2 (numéro spécial), pp. 243-248.

Lee, E.: «Mondialisation et normes du travail: Un tour d'horizon», *Revue internationale du Travail*, vol. 136, n° 2 (été 1997), pp. 187-204.

OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris, 2000).

Plant, R.: *Labour Standards and Structural Adjustment* (Genève, BIT, 1995).

-
- Polites, G.: *Les normes internationales du travail: la procédure d'adoption et de contrôle* (BIT-ACT/EMP/9, Genève, 1990).
- Sengenberger, W.; Campbell, D. (eds.): *International Labour Standards and Economic Interdependence: essays in commemoration of the 75th anniversary of the International Labour Organization and the anniversary of the Declaration of Philadelphia* (Genève, BIT, 1994).
- Swepton, L.: «Supervision of ILO Standards» in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 13, n° 4, (hiver 1997), pp. 327-344.
- Swinnerton, K.A.: “Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards” in *World Economy* (Oxford) 20 (1), janv. 1997, pp. 73-86.
- Valticos, N.: «Once More About the ILO System of Supervision: In What Respect is it Still a Model?» in *Towards More Effective Supervision by International Organizations* (Groningen: Martinus Nijhoff Publications, 1994), pp. 99-113.
- Valticos, N.; Von Potobsky, G.: *International Labour Law* (Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995), deuxième édition.
- BIT: *Constitution de l'Organisation internationale du Travail* (1998).
- : *Les normes internationales du travail: Manuel d'éducation ouvrière* (Genève, 1998), quatrième édition (révisée).
- : *Labour rights, international labour standards and international trade* (Turin, International Training Centre, 1996).
- : *Report of the Organization for Economic Cooperation and Development on Trade, Employment and Labour standards* (document GB. 267/WP/SDL/2, nov. 1996).
- : *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales* (Genève, Département des normes internationales du travail, 1995), deuxième édition (révisée).
- : *Participation des syndicats au système de contrôle de l'OIT pour la protection des droits syndicaux* (Genève, 1994), deuxième édition.
- : *International labour standards and development: a trainer's guide* (Turin, International Training Centre, 1992).
- : *The impact of international labour Conventions and Recommendations* (Genève, 1990).
- : *Les normes internationales du travail: aide au développement et justice sociale* (Genève, nov. 1989).
- : *Normes internationales et principes généraux en matière de relations professionnelles* (série relations professionnelles, n° 74, 1989).
- : *Les droits de l'homme — une responsabilité commune*, rapport du Directeur général (I), Conférence internationale du Travail, 75^e session, Genève, 1988.
- : *Les normes internationales du travail*, rapport du Directeur général (I), Conférence internationale du Travail, 70^e session, Genève, 1984.

-
- Reynaud, A.: *Labour Standards and the Integration Process in the Americas* (Genève, BIT, 2001).
- BIT: *Etude d'ensemble sur les rapports relatifs à la convention et à la recommandation concernant la discrimination (emploi et formation), 1958*, Conférence internationale du Travail, 56^e session, Genève, 1971, rapport III (4B).
- : «Analyse comparative des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et des conventions et recommandations internationales du travail», *Bulletin officiel*, 1969, vol. LII, n^o 2, pp. 181-216.

Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles

- Dunning, H.: «La négociation et la rédaction des conventions collectives», 1987.
- Gernigon, B.; Odero, A.; Guido H.: *La négociation collective: normes et principes des organes de contrôle* (Genève, 2000).
- Gernigon, B.; Odero, A.; Guido H.: «Les principes de la négociation collective»; *Revue internationale du Travail*, vol. 119, n^o 1, 2000, pp 37-60.
- Gernigon, B.; Odero, A.; Guido H.: *Les principes de l'OIT sur le droit de grève* (Genève, 2000).
- Heron, R.; Vaandenabeele, C.: *Tripartism: an introductory guide* (Bangkok, ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team, 1998).
- Hodges-Aeberhard, J.: «Le droit syndical selon l'article 2 de la convention n^o 87. Que signifie l'expression 'tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte'?»; *Revue internationale du Travail*, vol. 128, n^o 2, 1989, pp. 197-216.
- Javillier, J.-C.: *Conférences de l'OIT sur la politique sociale: l'évolution des relations professionnelles et du droit du travail dans un monde en changement* (Genève, Institut International d'études sur le Travail, 1996).
- Swepston, L.: «Droits de l'homme et liberté syndicale: évolution sous le contrôle de l'OIT»; *Revue internationale du Travail* (numéro spécial), vol. 137, 98/2, pp. 187-214.
- Trebilcock, A.: *Towards social dialogue: tripartite cooperation in national economic and social policy-making* (Genève, BIT, 1994).
- Von Potobsky, G.: «Liberté syndicale: l'impact de la Convention n^o 87 et l'action de l'OIT»; *Revue internationale du Travail* (numéro spécial), vol. 137, 98/2, pp. 215-241.
- BIT: *Votre voix au travail: rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 88^e session, 2000.
- : *Consultations tripartites: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n^o 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et concernant la recommandation (n^o 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976*, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève, 2000, rapport III (1B).
- : *La liberté syndicale: une bibliographie annotée* (Genève, 1999).

-
- : *Tripartism and social dialogue: prerequisites for social and economic development: an overview* (Genève, 1999).
 - : *Multinational enterprises and social policy: reflections on twenty years of the Tripartite Declaration* (Genève, Département des entreprises multinationales, 1999).
 - : *Consultation tripartite au niveau national sur la politique économique et sociale*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport VI.
 - : *Droit syndical de l'OIT. Normes et procédures* (Genève, 1996).
 - : *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration de l'OIT* (Genève, 1996), quatrième édition.
 - : *Le tripartisme et les normes internationales du travail* (Genève, 1995).
 - : *Les organisations de travailleurs ruraux — Structure et fonctions*, Manuel d'éducation ouvrière, 1994, deuxième édition (révisée).
 - : *Liberté syndicale et négociation collective: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994, rapport III (4B).
 - : *Les syndicats et l'OIT: Manuel d'éducation ouvrière* (Genève, 1990), deuxième édition.
 - : *Principes, normes et procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale* (Genève, 1986).
 - : *Les relations professionnelles et le tripartisme: mutations structurelles, dialogue et progrès social*, rapport du Directeur général (I), Conférence internationale du Travail, 71^e session, Genève, 1985.
 - : *Consultations tripartites: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et concernant la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976*, Conférence internationale du Travail, 68^e session, Genève, 1982, rapport III (4B).

Travail forcé

- «Le travail pénitentiaire», *Revue internationale du Travail*, vol. XXV, n^{os} 3 et 4, mars et avril 1932, pp. 325-348 et 526-553.
- BIT: «Travail forcé au Myanmar (Birmanie): rapport de la commission d'enquête en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 », *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LXXXI, série B, Genève, 1998.
- : «Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner l'observation par la République dominicaine de certaines conventions internationales du travail », *Bulletin officiel*, Supplément spécial, vol. LXVI, série B, Genève, 1983, pp. 1-216.

-
- : *Etude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957*, Conférence internationale du Travail, 65^e session, Genève, 1979, rapport III (4B).

Egalité des chances et de traitement

- BIT: *Un travail décent pour les femmes — contribution de l'OIT à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur «Les femmes en l'an 2000: égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle»*, Conseil d'administration, 277^e session, Genève, mars 2000.
- : *Egalité dans l'emploi et la profession: étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession relative à la Convention n° 111*, Conférence internationale du travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport III (4B).
- : *Femmes et travail: documents politiques sélectionnés de l'OIT* (Genève, 1994).
- : *Les normes internationales du travail et les travailleuses: modules de formation* (Genève, 1994).
- : *Egalité dans l'emploi et la profession: étude d'ensemble concernant la convention n° 111 et la recommandation n° 111 sur la discrimination (emploi et profession), 1958*, Conférence internationale du Travail, 75^e session, Genève, 1988, rapport III (4B).
- : *Egalité de rémunération: étude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 100 et la recommandation n° 90 sur l'égalité de rémunération, 1951*, Conférence internationale du Travail, 72^e session, Genève, 1986, rapport III (4B).

Travailleurs ayant des responsabilités familiales

- BIT: *Travailleurs ayant des responsabilités familiales: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 156) et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981*, Conférence internationale du Travail, 80^e session, Genève, 1993, rapport III (4B).
- : *Emploi des femmes ayant des responsabilités familiales: étude d'ensemble des rapports concernant la recommandation (n° 123) sur l'emploi des femmes ayant des responsabilités familiales, 1965*, Conférence internationale du Travail, 64^e session, Genève, 1978, rapport III (4B).

Peuples indigènes et tribaux

- Barsh, R.L.; Bastien, K.; Christmas, K.: *Effective Negotiation by Indigenous Peoples: An Action Guide with Special Reference to North America* (Genève, BIT, 1997).
- Dandler, J. et coll.: *Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible* (Lima, Oficina de Area y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países del Area Andina, 1998).
- Memoria, II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San Jose, Costa Rica, 1999.

-
- Tomei, M.; Swepston, L.: *Indigenous and tribal peoples: a guide to ILO Convention n° 169* (Genève, BIT, 1996).
- BIT: *Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (n° 169): A Manual*. Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples (Genève, 2000).
- : *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*. Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples (Genève, 2000).
- : *Les peuples indigènes et tribaux et l'OIT* (Genève, 1994).

Travailleurs migrants

- Abella, M.: *Sending workers abroad* (Genève, BIT, 1997).
- Bohning, R.: *Employing foreign workers* (Genève, BIT, 1996).
- Stalker, P.: *Workers without frontiers: the impact of Globalization on international migration*, (Genève, BIT, 2000).
- BIT: *Discrimination against migrant workers in the labour market* (Genève, 2000).
- : *Les travailleurs migrants: étude d'ensemble sur les rapports sur la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la recommandation (n° 86), et sur la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la recommandation (n° 151)*, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, rapport III (1B).
- : *Protéger ceux qui le sont le moins: les droits des travailleurs migrants et le rôle des syndicats* (Genève, 1996).

Enfants et adolescents

- Grootaert, C.; Kanbur, R.: «Travail des enfants: un point de vue économique», *Revue internationale du Travail*, vol. 134, 95/2, pp. 187-203.
- Lansky, M.: «Le travail des enfants: un défi à relever», *Revue internationale du Travail*, vol. 136, 97/2, pp. 253-279. (Aussi publié par IPEC).
- Picard, L.: «Pourquoi de nouveaux instruments internationaux sur le travail des enfants?», *Protection de l'enfant dans le monde du travail*, (Genève, BIT), 1997, p. 10.
- Picard, L.: *La lutte contre le travail des enfants: cadre normatif* (Genève, BIT, 1995).
- BIT: *Le travail des enfants: L'intolérable en point de mire*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, rapport VI(1).
- : *Le travail des enfants: Que faire?* (document soumis aux fins de discussion à la réunion tripartite informelle au niveau ministériel, Genève, 1996).
- : «Syndicats et le travail des enfants», *Education ouvrière*, 1996/1. n° 102, pp. 1-60.
- : *Age minimum: étude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 138 et la recommandation n° 146 sur l'âge minimum*, Conférence internationale du Travail, 67^e session, Genève, 1981, rapport III (4B).

—: *Age minimum d'admission à l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 58^e session, Genève, 1973, rapport IV(2).

Politique de l'emploi, orientation et formation professionnelles

Grubb, W.N.; Ryan P.: *The roles of evaluation for vocational education and training: plain talk in the field of dreams* (Genève, BIT, 1999).

Nesporava, A.: *Employment and labour market policies in transition economies* (Genève, BIT, 1999).

O'Higgins, N.: *Youth Unemployment and employment policy: A Global Perspective* (Genève, BIT, 2001).

BIT: *World Employment Report 2001: Life at Work in the Information age* (CD-ROM, Genève, 2001).

—: *Termination of employment: summary of reports on recommendation n° 119 (article 19 of the Constitution), 1963*, International Labour Conference, 78th, Genève, 1991, rapport III (4B).

—: *Mise en valeur des ressources humaines, orientation et formation professionnelles, congé-éducation payé: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 140) et la recommandation (n° 148) sur le congé-éducation payé, 1974, la convention (n° 142) et la recommandation (n° 150) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, Genève, 1991, rapport III (4B).

—: *Etude d'ensemble des rapports relatifs à la convention et à la recommandation sur la politique de l'emploi, 1964*, Conférence internationale du Travail, 57^e session, Genève, 1972, rapport III (4B).

Protection sociale

Appelbaum, E. (ed.): «Manufacturing advantage: why high-performance work systems pay off» (Ithaca: Cornell University Press, 2000).

Bazen, S.: «Minimum Wage Protection in Industrialized Countries: Recent Experience and Issues for the Future», in *International Journal of Manpower*, vol. 15, 1994, pp. 62-73.

Bercusson, B.: «Minimum Wage Objectives and Standards», in *Comparative Labour Law*, vol. 6, 1984, pp. 67-81.

Bezian, B.: «La garantie des créances salariales dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire: Quelques décisions récentes», *Droit social*, sept.-oct. 1991, pp. 678-684.

Blaise, H. «Les créances garanties par l'AGS: une jurisprudence évolutive», *Droit social*, sept.-oct. 1994, pp. 778-782.

Blaise, H., et Lorans, M.-Th.: «Le bulletin de paie — un mode rénové d'information et de preuve», *Droit social*, janv. 1992, pp. 16-23.

-
- Carinci, F., et Mancini, G.F.: «Extra Employee Benefits Within an Italian Enterprise», in *Comparative Labour Law*, vol. 3, 1980, pp. 129-139.
- Chaumette, P.: «De l'abandon de marins — Vers une garantie internationale de paiement des créances salariales? », *Droit social*, nov. 1999, pp. 872-877.
- Les écarts de salaires entre les femmes et les hommes: étude effectuée sur la base de l'Enquête sur la structure des salaires*, Commission européenne, Direction générale, Relations industrielles, emploi et affaires sociales (Luxembourg: Commission européenne, 1998).
- Fajertag, G. (ed.): *Collective bargaining in Europe 1998-1999* (Brussels: European Trade Union Institute, 2000).
- Fletcher, I.F.: «Insolvency in Private International Law: National and International Approaches,» 1999.
- Ghosh, A.J.: *Trade Liberalisation and manufacturing employment* (Genève, BIT, Secteur de l'emploi, 2000).
- Loquet, P.: «L'utilisation de la clause du mieux-disant social dans les marchés publics: Une simple affaire de volonté politique et d'ingénierie sociale », *Droit social*, sept.-oct. 1999, pp. 759-761.
- Paukert, F.; Robinson D.: *Incomes policies in the wider context: wage, price and fiscal policies in developing countries* (Genève, BIT, 1992).
- Rocella, M.: «Minimum Wage-Fixing: An Historical and Comparative Perspective», *Comparative Labour Law*, vol. 6, 1984, pp. 82-93.
- Shaheed, Z.: *Minimum wages and poverty, presented at Poverty: new approaches to analysis and policy: a symposium* (Genève, 22-24 nov. 1993), (Genève: Institut international d'études sociales, 1993).
- Shrubsall, V.J.: «Fringe Benefits of Employment in the U.K.», in *Comparative Labour Law*, vol. 3, 1980, pp. 140-148.
- Starr, G.: «Fixation des salaires minima et ses différentes fonctions: aperçu international», *Revue internationale du Travail*, vol. 120, 81/5, pp. 579-597.
- UNCITRAL: *Model Law on Cross-Border Insolvency*, 1997.
- UNCITRAL: *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*, 1994.
- Vaughan-Whitehead, D.: «Minimum Wage in Central and Eastern Europe: Slippage of the Anchor» (Genève, BIT, 1993).
- Weeks, J.: Salaires, Emploi et droits des travailleurs en Amérique Latine, 1970-1998, *Revue internationale du Travail*, vol. 138, n 2, 1999, pp. 163-182.
- Ziskind, D.: «Fringe Benefit Laws from a U.S. Perspective», in *Comparative Labour Law*, vol. 3, 1980, pp. 81-94.
- BIT: *Salaires minima, méthodes de fixation, application et contrôle: étude d'ensemble des rapports sur la Convention (n° 26) et la recommandation (n° 30) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928; la convention (n° 99) et la recommandation (n° 89) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951; et sur la*

convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, Conférence internationale du Travail, 79^e session, Genève, 1992, rapport III (4B).

- : *Committee on employment: paper concerning possible guidelines on wages, non-wage labour costs and their relation to employment under conditions of structural adjustment*, Governing Body, 251st Session, Genève, 1991.
- : *World Labour Report 1987: incomes from work: between equity and efficiency* (Genève, 1987).

Temps de travail et travail de nuit

- Bosch, G.; Meulders, D.; Michon, F. (eds.): *Le temps de travail: nouveaux enjeux, nouvelles normes, nouvelles mesures*. (Bruxelles, Dulbea, 1997).
- Bosch, G.; Dawkins P.; Michon, F. (eds.): *Times are Changing: Working Time in 14 Industrialised Countries* (Genève, BIT, 1994).
- Bué, J., et Roux-Rossi D.: *Le travail de nuit des femmes dans l'industrie* (Genève, 1993).
- Di Martino, V.: «The Global Perspective — The ILO Instruments on Working Time» in *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1997, pp. 165-181.
- BIT: «Working time around the world», in *Conditions of Work Digest*, vol. 14, 1995.
- : *Rapport de la réunion d'experts sur le temps de travail*, Genève, 11-19 oct. 1993. (Genève, 1994).
- : «Hours we work: new work schedules in policy and practice», *Conditions of Work Digest*, vol. 9 (2)/1990.
- : «Women workers: Protection or equality?», *Conditions of Work Digest*, vol. 6, 1987.
- : *Le temps de travail, réduction de la durée du travail, repos hebdomadaire, et congés payés: étude d'ensemble des rapports concernant la recommandation (n° 116) sur la réduction de la durée du travail, la convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), et la convention (n° 132) sur les congés payés (révisée)*, Conférence internationale du Travail, 70^e session, Genève, 1984, rapport III (4B).
- : «Bibliography on shift work and night work in industrialized countries», *Conditions of Work: A Cumulative Digest*, vol. 3, 1984, pp. 1-46.
- : *Organisation du temps de travail dans les pays industrialisés — principaux documents d'un colloque de l'OIT sur l'aménagement du temps de travail et les problèmes sociaux relatifs au travail par équipes dans les pays industrialisés*, Genève, 3-11 mai 1977. (Genève, 1978).

Sécurité et santé au travail

- Brune, D.; Gerhardsson, G.; Crockford, G.; D'Auria, D.; Norbäck, D. (eds.): *The workplace* (Genève, BIT, 1997).

Dictionnaire de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail. (H. Lefèvre éd., Grenoble, 1983, Société alpine de publication, 1986).

BIT: *ILO Encyclopaedia of occupational health and safety*, Stellman, J.M. (ed.), quatrième édition.

—: *International Labour Review*, Special Issue on Social Policy and Social Protection, vol. 139, n° 2, 2000.

—: *Réadaptation professionnelle et emploi des personnes handicapées: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998, rapport III (1B).

—: *Sécurité du milieu de travail: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 119) et la recommandation (n° 118) sur la protection des machines, 1963, et la convention (n° 148) et la recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit, et vibrations), 1977*, Conférence internationale du Travail, 73^e session, Genève, 1987, rapport III (4B).

Sécurité sociale

Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.) «Régimes de retraite de la sécurité sociale: évolution et réforme» (Département de la sécurité sociale, BIT, Genève), 2000.

Social security programs throughout the world, (United States Social Security Administration, Washington, 1999).

BIT: *Sécurité sociale: questions, défis et perspectives*, Conférence Internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001, rapport VI.

—: *Répertoire des instruments internationaux de sécurité sociale* (Genève, 2000), quatrième édition.

—: *Sécurité du revenu et protection sociale dans le monde en mutation. Rapport sur le travail dans le monde* (Genève, 2000).

—: *La sécurité sociale, Guide d'éducation ouvrière* (Genève, 1995).

—: *Conditions of work digest-Maternity and work*, (Genève, 1994), vol. 13.

—: *Assurances sociales et protection sociale*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 80^e session, Genève, 1993.

—: *Protection de la vieillesse par la sécurité sociale: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, la convention (n° 128) et la recommandation (n° 131) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, en ce qu'elles concernent les prestations de vieillesse*, Conférence internationale du Travail, 76^e session, Genève, 1989, rapport III (4B).

—: *Egalité de traitement (sécurité sociale), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 63^e session», Genève, 1977, rapport III (4B).

—: *La norme minimum de la sécurité sociale, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 45^e session, Genève, 1961, troisième partie, pp. 155 à 246.

Administration et inspection du travail

Courdouan, J.; Von Richthofen, W.; Benadon M. et Lurvey, R.: *Nouvelles stratégies de prévention pour l'inspection du travail* (Genève, BIT, Service de l'administration du travail, 1998).

Derrien, J.; Xirau, D.; Cano A.: *Systèmes d'inspection du travail et politiques de formation des inspecteurs* (Genève, BIT, Service de l'administration du travail, 1993).

Gaham-Bouméchal, N.: *Répondre au présent: administration du travail* (Genève, BIT, Service de l'administration du travail, 2000).

Heron, R.: *Labour administration: an introduction* (Genève, BIT, East Asia Multidisciplinary Advisory Team, 1998).

Lécuyer, N. (éd.): *Les nouvelles administrations du travail* (Genève, BIT, 2000).

Von Richthofen, W.: *Labour inspection in the public sector* (Genève, BIT, Service de l'administration du travail, 1993).

BIT: *L'inspection du travail: Manuel d'éducation ouvrière* (Genève, Bureau des activités pour les travailleurs, 1999).

—: *Labour inspection policy and planning: a practical guide* (Genève, 1998).

—: *Administration du travail: étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978*, Conférence internationale du Travail, 85^e session, Genève, 1997, rapport III (1B).

—: *Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles* (Genève, 1996).

—: *Normes internationales du travail relevant de la compétence de l'inspection du travail: principales dispositions* (Genève, 1990).

—: *L'inspection du travail: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 81) et la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports) ainsi que la convention (n° 129) et la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture)*, Conférence internationale du Travail, 71^e session, Genève, 1985, rapport III (4B).

Catégories particulières de travailleurs

Gens de mer

BIT: *Examen des instruments maritimes pertinents de l'OIT: Rapport soumis aux fins de discussion à la 29^e session de la Commission paritaire maritime* (Genève, Programme des activités sectorielles, 2001).

-
- : *Conséquences des changements structurels survenus dans le secteur maritime sur les conditions de vie et de travail des gens de mer: rapport soumis aux fins de discussion à la 29^e session de la Commission paritaire maritime* (Genève, Programme des activités sectorielles, 2001).
 - : *Working Party on Policy regarding the Revision of Standards: Follow-up to the recommendations of the Working Party: results of the work of the Joint Maritime Commission*. Governing Body, 280th Session, Genève, 2001.
 - : *Conventions et recommandations sur le travail maritime: y compris les normes sur la pêche, le travail dans les ports et la navigation intérieure* (Genève, 2000), troisième édition, (quatrième édition disponible seulement en anglais).
 - : *Prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports: recueil de directives pratiques de l'OIT* (Genève, 1996), deuxième édition.
 - : *Committee On Legal Issues And International Labour Standards: Implications for the ILO of the coming into force of the United Nations convention on the law of the sea*, Governing Body, 265th Session, 1996, Genève, 1996.
 - : *Normes du travail dans les navires marchands: étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima) et la recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes)*, 1976, Conférence internationale du Travail, 77^e session, Genève, 1990, rapport III (4B).
 - : *Inspection des conditions de travail à bord de navires: directives concernant les procédures applicables* (Genève, 1990).

Pêcheurs

- Farthing B.; Browning M.: *Farthing on International shipping*, (1997), 3^d ed.
- «Fishermen's conditions of employment» in *International Labour Review*, 1949, vol. LIX, n° 3.
- BIT: *Note sur les travaux: Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche* (Genève, Programme des activités sectorielles, 2000).
- : *La sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche: rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la sécurité et la santé dans l'industrie de la pêche* (Genève, Programme des activités sectorielles, 1999).
- : *Fishermen's conditions of work and life: systems of remuneration and earnings; occupational adaptation to technical changes in the fishing industry; social and economic needs of small-scale fishermen and of rural fishing communities* (Genève, 1998), Doc. CFI/4/1998/1.

Travailleurs dans les ports

- Couper, A.D.: *New cargo-handing techniques. Implications for port employment and skills* (Genève, BIT, 1986).
- Evans, A.A.: *Evolution de la technique et des conditions sociales dans les ports* (Genève, 1969).

Kasoulides, G.C.: *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime* (Martinus Nijhoff Publishers, 1993).

BIT: *Report for discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Problems caused by Structural Adjustments in the Port Industry* (Genève, 20-24 mai 1996).

Travailleurs dans les plantations

BIT: *Committee on work on plantations: conclusions and resolutions adopted by the Committee on work on plantations, 1950-1994* (Genève, département des activités sectorielles, 1995).

—: *Evolution récente concernant le travail dans les plantations* (Genève, Committee on Work on Plantations, 1994).

—: *Revision of the plantation Convention (n° 110) and Recommendation (n° 110), 1958*, International Labour Conference, 68th, Genève, 1982, rapport VII(1).

—: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, rapport V(1) et V(2).

—: *Conditions d'emploi des travailleurs des plantations*, Conférence internationale du Travail, 40^e session, 1957, rapport VIII(1).

Personnel infirmier

BIT: *Health care personnel in Central and Eastern Europe* (Genève, Sectoral Activities Programme, 1997).

—: *Trends and Perspectives in the Nursing Profession* (Genève, Sectoral Activities Programme, 1995).

—: *Emploi et conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 63^e session, Genève, 1977, rapport VI(2).

—: *Emploi et conditions de travail et de vie du personnel infirmier*, Conférence internationale du Travail, 61^e session, Genève, 1976, rapport VII(1).

Travailleurs dans les hôtels et restaurants

BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme* (Genève, 2001).

—: *Conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires*, 77^e session, Conférence internationale du Travail, Genève, 1990, rapport VI(1).

Travailleurs à domicile

BIT: *Travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Genève, 1996, rapport IV.

—: *Travail à domicile*, Conférence internationale du Travail, 82^e session, Genève, 1995, rapport V(1).

—: *La protection sociale des travailleurs à domicile*, document de la réunion d'experts sur la protection sociale des travailleurs à domicile (Genève, 1990).

Sites Internet

Sites du BIT

Site Web de l'Organisation internationale du Travail:

<http://www.ilo.org/intranet/french/index.htm>

ILOLEX: (Base de données trilingue (anglais, français, espagnol) sur les normes internationales du travail): Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail:

<http://ilolex.ilo.ch:1567/french/index.htm>

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail:

<http://www.ilo.org/public/french/standards/decl/index.htm>

Département de l'action gouvernementale, de la législation du travail et de l'administration du travail (GLLAD):

<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/govlab/index.htm>

Programme focal pour le renforcement du dialogue social:

<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/infocus/index.htm>

The ILO Multidisciplinary Technical Team (San José) web pages sur les peuples indigènes et tribaux:

<http://www.indigenoustrights.oit.or.cr>

The ILO Area Office in Lima, Peru a aussi une page Web sur les peuples indigènes et tribaux:

<http://www.oitandina.org.pe/activi/ria>

Autres sites

Centre for World Indigenous Studies:

<http://www.cwis.org/>

European Industrial Relations Observatory (EIRO):

www.eiro.eurofound.ie

European Trade Union Confederation:

<http://www.etuc.org/>

Union Européenne (UE):

http://www.europa.eu.int/index_fr.htm

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique:

<http://www.ichrdd.ca/>

Confédération internationale des syndicats libres (CISL):

<http://www.icftu.org/>

International Maritime Organisation:

<http://www.imo.org/HOME.html>

Organisation internationale des employeurs:
<http://www.ioe-emp.org/>

Association internationale de la sécurité sociale:
<http://www.issa.int/>

International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA):
www.iwgia.org

MERCOSUR:
<http://www.mercosur.org.uy/>

Office of NAFTA & Inter-American Affairs:
<http://www.mac.doc.gov/nafta>

Haut-Commissariat aux droits de l'homme:
<http://www.unhchr.ch/>

Confédération Mondiale du Travail:
<http://www.cmt-wcl.org/>

World Federation of Trade Unions (WFTU):
www.wftu.cz

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi

A. Trebilcock

S'inspirant des dispositions de la Constitution de l'OIT, la Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi est un nouveau type d'instrument juridique. Son caractère promotionnel la distingue des conventions internationales du travail. La Déclaration vise à inciter les Etats Membres de l'OIT à observer un certain nombre de principes essentiels de l'OIT. Le présent chapitre retrace brièvement l'élaboration de la Déclaration. Il présente ses principales caractéristiques et les modalités de son suivi ainsi que quelques réflexions sur son impact à ce jour.

Elaboration de la Déclaration

Il n'est pas possible ici de faire tout l'historique de la Déclaration. On se bornera à souligner certains points. La Déclaration se fonde sur la Constitution de l'OIT de 1919 et sur la Déclaration de Philadelphie de 1944, qui a été annexée à la Constitution. Indéniablement, la Déclaration découle de la Constitution, et son élaboration commence en 1994, année où l'OIT, à l'occasion de son 75^e anniversaire, a lancé un débat sur son mandat et sa mission alors que s'achevait le XX^e siècle¹. A la suite des débats sur ces questions à la session de 1994 de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a continué de chercher des moyens pour axer davantage l'action sur l'objectif visant à conjuguer progrès social et expansion économique. Le Conseil a alors institué un Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international qui est chargé d'examiner les questions ayant trait à la mondialisation, la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail traitant des suggestions susceptibles de déboucher sur l'adoption d'un nouvel instrument. Ces réflexions ont été prises en compte dans le rapport du Directeur général de 1997 à la 85^e session de la Conférence internationale du Travail, rapport qui contenait des propositions en vue de l'adoption par la Conférence d'une déclaration solennelle sur les droits fondamentaux². Il a alors été décidé d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1998, laquelle a adopté, le 19 juin de cette année, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi³.

Les questions sociales et du travail faisant partie des principales préoccupations de la communauté internationale à la fin du XX^e siècle, il n'est pas surprenant que cette situation ait également contribué à l'élaboration de la Déclaration. Lors du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, mars 1995), les chefs d'Etat se sont engagés à

¹ *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 81^e session, 1994, rapport I.

² *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 85^e session, 1997; voir aussi H. Kellerson: «La Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux: un défi pour l'avenir», *Revue internationale du travail*, vol. 137 (1998), n^o 2, pp. 243 à 248.

³ Les résultats du vote pondéré des délégations figurent dans le *Compte rendu provisoire* de la Conférence internationale du Travail, n^o 23 (juin 2000) (voir la section Comptes rendus de la Conférence du site Internet de l'OIT (www.ilo.org)).

s'efforcer de défendre «les droits et intérêts élémentaires des travailleurs et, à cet effet, de librement promouvoir le respect des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail, dont celles ayant trait à l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants, à la liberté d'association, au droit de s'organiser et au droit de négociation collective, et au principe de non-discrimination»⁴. Cet engagement a réaffirmé le consensus sur les normes internationales du travail.

Alors que les négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, engagées depuis longtemps, touchaient à leur fin en 1994, il a été envisagé de se référer aux normes internationales du travail. A l'issue de la Conférence ministérielle (Singapour, décembre 1996), de l'Organisation mondiale du commerce qui venait d'être instituée, les ministres ont adopté au paragraphe 4 de leur déclaration finale le texte suivant: «Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir...»⁵. Dans le même paragraphe, les ministres ont rejeté l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenu que l'avantage comparatif des pays ne doit en aucune façon être remis en question.

Entre-temps, l'Organisation de coopération et de développements économiques avait entamé une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international, laquelle a été publiée en 1996⁶. Cette étude, pour l'essentiel, concluait que le non-respect de la liberté syndicale ne se traduit pas par un avantage commercial — ainsi, elle reprenait, sous un angle économique, la position que l'OIT défend de longue date en ce qui concerne les droits de l'homme fondamentaux. La Déclaration de Singapour et l'étude de l'OCDE susmentionnée ont permis d'avancer sur la voie de l'adoption du texte de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (voir son paragraphe 5). Toutefois, son énoncé précis est le fruit de débats tripartites animés entre les membres de la Commission de la Conférence qui avait été instituée pour examiner le projet de texte⁷.

Contenu de la Déclaration

La Déclaration comporte un préambule, cinq paragraphes qui constituent le corps du texte et, en annexe, le suivi de la Déclaration, lequel fait partie intégrante de la Déclaration, comme l'a indiqué le paragraphe 4 de la Déclaration.

Le préambule reprend certains des points de la Constitution de l'OIT et réaffirme le caractère immuable des principes et droits fondamentaux contenus dans la Constitution en vue de la promotion de leur application universelle. Soulignant l'importance de «la garantie des principes et des droits fondamentaux», le préambule souligne qu'il donne «aux intéressés eux-mêmes la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de

⁴ Engagement 3 i), document des Nations Unies A/CONF.166/9, 1995, p. 16.

⁵ Organisation mondiale du commerce, WT/MIN(96)/DEC/W, paragr. 4.

⁶ OCDE: Le commerce, l'emploi et les normes du travail (Paris, OCDE, 1996).

⁷ Le rapport de cette commission qui a été soumis à la Conférence en séance plénière figure dans le *Compte rendu provisoire* n° 20 de la Conférence internationale du Travail (CIT, 86^e session, juin 1998) et peut être consulté à la section Documents de la Conférence du site Internet de l'OIT (www.ilo.org).

réaliser pleinement leur potentiel humain» (cinquième paragraphe du préambule). Le préambule rappelle que l'OIT est l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels. Se référant au contexte de la Déclaration, le préambule évoque l'interdépendance économique croissante, la nécessité que les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement en vue d'instaurer un développement large et durable, ainsi que l'importance de la création d'emplois, et souligne qu'une attention spéciale doit être portée aux problèmes des personnes ayant des besoins sociaux particuliers.

Pour l'essentiel, la Déclaration établit des obligations réciproques des Etats Membres de l'OIT et de l'Organisation. Son paragraphe 1 rappelle qu'en adhérant librement à l'OIT les Membres acceptent les principes et droits énoncés dans sa Constitution. Sans les énumérer, la Déclaration se réfère aux «conventions reconnues comme fondamentales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation». Le paragraphe 2 indique que l'ensemble des Etats Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation de «respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir:

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire;
- c) l'abolition effective du travail des enfants;
- d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.»

Au moment de l'adoption de la Déclaration, sept conventions étaient considérées comme fondamentales: la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Y a été ajoutée depuis la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, qui a été adoptée en juin de cette année-là et est entrée en vigueur le 17 novembre 2000.

La Déclaration indique que l'Organisation a l'obligation «d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon à atteindre ces objectifs en faisant pleinement appel à ses moyens constitutionnels, pratiques et budgétaires...» (paragr. 3). La Déclaration indique explicitement que ces moyens comprennent la mobilisation des ressources et l'assistance extérieure et que l'Organisation doit encourager d'autres organisations internationales avec lesquelles elle a établi des relations à soutenir ces efforts. Plus précisément, le paragraphe 3 énumère trois modalités de soutien:

- a) en offrant une coopération technique et des services de conseil destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales;
- b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions;

-
- c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social.

Le quatrième paragraphe de la Déclaration précise que le suivi fait partie intégrante de la Déclaration et qu'il doit être «crédible et efficace». Enfin, en écho aux conclusions adoptées par la conférence ministérielle de l'OMC (Singapour, 1997), le dernier paragraphe «souligne que les normes du travail ne pourront servir à des fins commerciales protectionnistes et que rien dans la [...] Déclaration et son suivi ne pourra être invoqué ni servir à pareille fin; [...]». En outre «l'avantage comparatif d'un quelconque pays ne pourra, en aucune façon, être mis en cause du fait de la [...] Déclaration et son suivi (paragr. 5).

Suivi

Le suivi fait l'objet de l'annexe à la Déclaration. Il comporte quatre parties: Objectif général (partie I), Suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées (partie II), Rapport global (partie III). La partie IV indique que le Conseil d'administration et la Conférence devront être saisis des amendements à leurs règlements respectifs qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du suivi, et que la Conférence devra, «le moment venu», revoir le fonctionnement du suivi afin de vérifier s'il a convenablement rempli l'objectif général du suivi.

Comme l'indique l'annexe I au présent chapitre, le suivi de la Déclaration consiste en trois éléments: un examen des rapports annuels des pays, un rapport global et l'établissement des priorités et des plans d'action pour la coopération technique. D'un point de vue opérationnel, le suivi consiste à renforcer considérablement la coopération technique du BIT, laquelle est apportée par divers moyens, afin de faire mieux respecter les principes et droits fondamentaux au travail.

D'une manière générale, le suivi a pour objectif «d'encourager les efforts» déployés par les Membres de l'Organisation en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux réitérés dans la Déclaration. Conformément à cet objectif strictement promotionnel, le suivi doit permettre d'identifier les domaines où l'assistance de l'OIT, à travers ses activités de coopération technique, peut être utile à ses Membres pour les aider à mettre en œuvre ces principes et droits (paragr. 1.1 et 1.2).

Le suivi ne peut «se substituer aux mécanismes de contrôle établis ou entraver leur fonctionnement; en conséquence, les situations particulières relevant desdits mécanismes ne pourront être examinées ou réexaminées dans le cadre [du] suivi» (paragr. 1.2). Cette disposition a un double objectif: ne pas affaiblir les mécanismes de contrôle en place et éviter autant que possible un double contrôle des Etats Membres.

Dans le cadre de l'examen annuel, les pays pour lesquels le Directeur général du BIT n'a enregistré la ratification d'aucune des conventions fondamentales doivent soumettre les rapports demandés au titre de l'article 19, paragraphe 5 e), de la Constitution de l'OIT. Ainsi, le suivi de la Déclaration s'appuie de façon novatrice sur une obligation qui existait déjà, à savoir que les pays doivent faire rapport sur l'état de leur législation et de leur pratique concernant les questions qui font l'objet des conventions qu'ils n'ont pas ratifiées (voir article susmentionné de la Constitution de l'OIT). Les formulaires des rapports au titre du suivi sont conçus de manière «à obtenir des gouvernements [...] des informations sur toutes modifications éventuelles apportées à leur législation et à leur pratique...» (suivi de la Déclaration, paragr. II.B.1). Dans la pratique, les pays ont fourni dans leurs premiers rapports annuels des informations par rapport auxquelles l'évolution future pourra être évaluée. Par ailleurs, ces rapports doivent être soumis «en tenant dûment compte de l'article 23 de la Constitution et de la pratique établie». Il est donc fait référence à

l'obligation qu'ont les Etats Membres de communiquer aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie des rapports qu'ils soumettent au BIT. L'expression «pratique établie» recouvre le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs, à l'échelle régionale, nationale ou internationale, de faire connaître leurs points de vue sur les efforts que les Etats Membres déploient dans le cadre du suivi de la Déclaration ⁸.

Dans le cadre du suivi, le Bureau international du Travail (c'est-à-dire le secrétariat de l'Organisation) compile les rapports, lesquels sont examinés par le Conseil d'administration du Bureau. Conformément à la «pratique établie», la compilation par le Bureau des rapports comprend des observations qui n'ont pas caractère de plaintes et qui ne constituent pas une situation de double contrôle des Etats Membres. Le Programme focal pour la promotion de la Déclaration, qui prépare la compilation, travaille en étroite collaboration avec le Département du BIT des normes internationales du travail. La compilation est publiée et diffusée simultanément sur le site Internet de l'OIT en tant que document du Conseil d'administration.

Comme le suivi lui en donnait la possibilité, le Conseil d'administration a constitué un groupe d'experts «en vue de présenter une introduction aux rapports ainsi compilés, qui pourrait appeler l'attention sur des aspects méritant éventuellement un examen plus approfondi...» (paragr. II.B.3). Sept personnalités éminentes ont été nommées en novembre 1999 pour une période initiale de deux ans experts-conseillers pour le suivi de la Déclaration. Ils ont aussi pour mandat d'examiner les rapports et commentaires compilés par le Bureau et de proposer au Conseil tout ajustement souhaitable aux formulaires de rapport ⁹. Les fonctions des experts-conseillers sont sensiblement différentes de celles des membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. L'intention étant que la Déclaration et son suivi soient un outil de développement, les experts-conseillers sont issus de divers milieux professionnels. Ils ont soumis au Conseil d'administration du BIT plusieurs recommandations à propos de la Déclaration et de son suivi qui ont été approuvées ¹⁰.

Les débats du Conseil d'administration sur l'examen annuel visent à permettre aux Membres d'apporter au Conseil d'administration, «de la manière la plus appropriée, les éclaircissements qui pourraient s'avérer nécessaires ou utiles pour compléter les informations contenues dans leurs rapports à l'occasion de ses discussions». (paragr. II.B.4). Le Conseil a modifié son Règlement pour permettre aux Membres non représentés en son sein de participer à ses discussions.

L'examen annuel recouvre les quatre catégories de principes et de droits au travail mais, dans chaque catégorie, il ne porte que sur les rapports des pays qui n'ont pas encore ratifié l'ensemble des conventions de cette catégorie. Par exemple, lorsqu'un Etat Membre a ratifié la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, mais non la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, il devra soumettre un rapport annuel au titre du suivi de la Déclaration à propos des mesures qu'il aura prises pour éliminer la discrimination dans l'emploi et la profession. Au cours du cycle initial de

⁸ *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie II, compilation des rapports annuels par le Bureau international du Travail*, Genève, mars 2000, GB.277/3/2, paragr. 9 à 12.

⁹ Document GB.276/3 (nov. 1999).

¹⁰ *Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, partie I, introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT à la compilation des rapports annuels*, Genève, mars 2000, GB.277/3/1 (mars 2000) et GB.280/3/1 (mars 2001).

soumissions de rapport, avant que la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, n'entre en vigueur, les pays qui n'avaient pas encore ratifié cette convention n'ont été tenus de présenter un rapport, dans le cadre du suivi de la Déclaration, que s'ils n'avaient pas encore ratifié la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. En ce qui concerne les rapports à présenter le 1^{er} septembre 2001, un pays qui, à cette date, n'a ratifié ni la convention n° 138 ni la convention n° 182 devra soumettre un rapport au titre du suivi de la Déclaration.

En revanche, le rapport global que le Directeur général soumet tous les ans à la Conférence internationale du Travail ne porte que sur l'une des quatre catégories susmentionnées. Les questions sont traitées dans l'ordre dans lequel les principes et droits au travail figurent au paragraphe 2 de la Déclaration (voir plus haut). Comme l'indique la section Objectif général du suivi, le rapport global «doit permettre d'optimiser les résultats des procédures mises en œuvre conformément à la Constitution» (paragr. I.3). Cette disposition va au-delà de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, sur lequel l'examen annuel se fonde principalement. L'objet de ce rapport est:

- a) «d'offrir une image globale et dynamique relative à chaque catégorie de principes et droits fondamentaux, observée au cours de la période quadriennale écoulée, ...» et
- b) de servir de base pour:
 - i) «évaluer l'efficacité de l'assistance apportée par l'Organisation» et
 - ii) «déterminer des priorités pour la période suivante, sous forme de plans d'action en matière de coopération technique ayant notamment pour objet de mobiliser les ressources internes et externes nécessaires à leur mise en œuvre» (paragr. III.A.1).

Les rapports globaux sont établis sous la responsabilité du Directeur général (ils ne sont pas soumis à l'approbation du Conseil d'administration) «sur la base d'informations officielles ou recueillies et vérifiées selon les procédures établies» (paragr. III.B.1). Tant «les résultats» du suivi annuel des Etats qui n'ont pas ratifié les conventions fondamentales que ceux des rapports traités au titre de l'article 22 de la Constitution (rapports sur la suite donnée aux conventions ratifiées) sont mentionnés, en particulier, en tant que sources d'informations (paragr. III.B.1).

Le rapport global est soumis à la Conférence en vue d'une «discussion tripartite» dans le cadre d'une séance qui lui est consacrée exclusivement, «ou de toute autre manière appropriée» (paragr. III.B.2). Il appartient ensuite au Conseil d'administration de tirer les conséquences de ce débat en ce qui concerne les priorités et plans d'action à mettre en œuvre en matière de coopération technique lors de la période quadriennale suivante (*ibid.*).

Le premier rapport global, *Votre voix au travail*, a donné lieu à des débats passionnés lors de la Conférence internationale du Travail en juin 2000¹¹. Ce rapport faisait état de problèmes graves, dans des circonstances très différentes, à propos de l'exercice de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective. En novembre 2000, le Conseil d'administration a adopté le premier plan d'action en vue de la coopération technique destiné à progresser dans ces domaines et à résoudre ces problèmes.

¹¹ Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 88^e session, rapport I, juin 2000; et CIT, *Compte rendu provisoire* n° 12 (juin 2000).

Un rapport préliminaire sur cette coopération technique a été soumis à la Conférence de juin 2001¹², et il est envisagé de présenter d'autres rapports de ce type à l'avenir.

Halte au travail forcé, le deuxième rapport mondial, a été bien accueilli par les délégués de la Conférence internationale du Travail¹³. Ceux-ci ont amplement approuvé la proposition visant à intensifier les activités de l'OIT en vue de l'élimination du travail forcé, proposition que le Conseil d'administration a examiné en novembre 2001 en même temps qu'une proposition de plan d'action de coopération technique dans ce domaine. Les débats sur les diverses formes de travail forcé ont également inspiré d'autres débats lors de la Conférence sur diverses questions — microcrédits pour libérer les travailleurs soumis à une servitude pour dettes, initiatives pour lutter contre le trafic d'enfants et d'adultes dans le contexte du travail forcé. Le rapport et les documents vidéo de présentation du rapport ont eu un large écho dans la presse, ce qui a davantage sensibilisé le public à l'existence du travail forcé.

Le troisième rapport global sur l'abolition effective du travail des enfants sera examiné par la Conférence internationale du Travail en 2002. En 2003, le rapport global portera sur l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession. Le rapport global de 2003 est élaboré conjointement avec le Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants. Le cycle quadriennal recommencera en 2004, et on espère que d'ici là des progrès auront été réalisés dans le respect du principe de la liberté syndicale et dans la reconnaissance effective du droit de négociation collective.

Quelques réflexions sur l'impact de la Déclaration

Par la Déclaration, gouvernements et partenaires sociaux réaffirment l'universalité des principes et droits fondamentaux au travail¹⁴. Un peu plus de trois années ont passé depuis son adoption, et la Déclaration et son suivi ont déjà eu un impact certain. Il a été amplement souscrit à la notion de principes et droits fondamentaux au travail, tant au sein de l'OIT qu'en dehors de celle-ci. A l'OIT, ils constituent l'un des quatre piliers du «travail décent», notion sur laquelle les activités en cours de l'OIT sont articulées¹⁵. Plus qu'un engagement verbal, la Déclaration a entraîné, dans une certaine mesure, une réorientation des ressources de l'Organisation. L'annexe d'une déclaration antérieure de l'OIT, la Déclaration tripartite sur les entreprises multinationales, qui a été adoptée en 1979, fait désormais référence à la Déclaration de 1998.

La Déclaration a aussi attiré des aides considérables de la part de donateurs extérieurs aux fins des mesures visant à promouvoir un plus grand respect, dans de nombreux pays, des principes et droits fondamentaux. A la mi-2001, une coopération technique extrabudgétaire, qui représentait près de 25 millions de dollars des Etats-Unis (cette somme émanant de gouvernements), était en cours au titre de la Déclaration, et de 12 à 15 millions de dollars des Etats-Unis, toujours dans un cadre extrabudgétaire, sont attendus

¹² Conférence internationale du Travail, 89^e session, juin 2001, *Compte rendu provisoire* n° 2.

¹³ Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89^e session, rapport I, juin 2001; CIT, *Compte rendu provisoire* n° 12 (juin 2001).

¹⁴ H. Kellerson, dans *Revue internationale du Travail*, p. 245, *op. cit.*

¹⁵ *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999; *Réduire le déficit de travail décent*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89^e session, 2001; programme et budget de l'OIT pour 2000-01 et 2002-03.

pour des programmes à élaborer et à mettre en œuvre (pour un complément d'information, voir la section sur la Déclaration du site Internet de l'OIT). Axées sur des mesures pratiques à l'échelle nationale, les activités de coopération technique en cours vont du renforcement des moyens de prévention et de résolution des conflits du travail à des possibilités de création de revenus pour les femmes et les hommes qui viennent d'être libérés d'une servitude pour dettes.

La Déclaration a eu un autre type d'impact: avec la campagne de ratification universelle des conventions fondamentales de l'OIT qui a été lancée en juin 1995, le suivi de la Déclaration a contribué à inciter les pays à ratifier ces instruments. La campagne complémentaire de ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, laquelle a été ratifiée en un temps record par 100 Etats Membres de l'OIT a probablement contribué à la ratification récente d'autres conventions fondamentales. Elaborer des rapports au titre du suivi attire l'attention sur les conventions qui, pour des raisons diverses, n'avaient pas encore été ratifiées. Cette procédure est l'occasion de débats entre représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs pour éliminer d'éventuels obstacles à la ratification. Quoi qu'il en soit, la hausse du taux de ratification des conventions fondamentales a été spectaculaire¹⁶. Il est essentiel que l'OIT apporte une aide accrue aux Etats Membres qui s'efforcent de mettre en œuvre les conventions qu'ils ont ratifiées. Heureusement, le suivi de la Déclaration prévoit une aide pour ces pays, ainsi que pour ceux qui ne sont pas encore en mesure de ratifier ces conventions.

Par ailleurs, la Déclaration bénéficie grandement des activités promotionnelles que le BIT a entreprises pour la faire mieux connaître et comprendre. Ces activités insistent sur l'utilité que revêtent les principes et droits fondamentaux en tant qu'instruments de développement, et tiennent compte du caractère politique mais aussi juridique de la Déclaration. Elles visent entre autres les mandants de l'OIT, les décideurs et les institutions régionales ou internationales. L'OIT a lancé une vaste campagne pour vulgariser les principes et droits qui font l'objet de la Déclaration. De même est en cours un programme pilote visant à inscrire les principes et droits fondamentaux au travail dans les programmes d'enseignement secondaire. On trouvera sur le site Internet de l'OIT davantage d'informations sur ces activités promotionnelles.

Au-delà de l'OIT, depuis l'adoption de la Déclaration, l'importance des principes et droits fondamentaux au travail a été réaffirmée dans plusieurs réunions internationales et régionales: la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement social (Copenhague + 5) (Genève, juin 2000), la Conférence sur les pays les moins avancés (Bruxelles, mai 2001), le nouvel ensemble des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (adopté le 27 juin 2000) et la Charte sociale du MERCOSUR (décembre 1999) en sont quelques exemples. Un accord conclu entre l'Union interparlementaire et l'OIT met l'accent sur la Déclaration en tant que moyen d'action, et plusieurs banques de développement ont indiqué dans les contrats qu'elles ont conclus avec des prestataires de services que les principes et droits fondamentaux au travail doivent être respectés. Le Pacte global de 1999, qui lie les Nations Unies et les milieux d'affaires, se réfère explicitement dans ces neuf principaux points aux quatre principes et droits fondamentaux qui font l'objet de la Déclaration.

Le suivi, qui est récent, est en cours d'évolution et, dans une certaine mesure, certains de ses éléments sont encore controversés. Pour certains, le suivi va trop loin, pour d'autres

¹⁶ Pour consulter les chiffres les plus récents de la ratification de ces conventions, voir le site Internet de l'OIT. Au 1^{er} juillet 2001, 55 pays avaient ratifié les huit conventions fondamentales, et 49 sept d'entre elles. Plus de 90 pour cent des Etats Membres avaient ratifié certaines de ces conventions, en particulier celles ayant trait au travail forcé.

pas assez. Voilà qui, dans une certaine mesure, met en évidence les attentes quelque peu différentes que des délégués à la Conférence avaient lorsqu'ils ont approuvé la Déclaration en 1998. Il est probable que les résultats mitigés de la mondialisation et le fait qu'il continue d'y avoir de fortes suspicions de protectionnisme ont également joué un rôle. Les débats au sein du Conseil d'administration et de la Conférence, pendant les deux premiers cycles de l'examen annuel et des rapports globaux, ont donné plus de consistance au suivi.

Manifestement, la Déclaration et son suivi s'inscrivent dans le cadre beaucoup plus complexe des relations internationales. Dans la mise à jour de 2000 de son étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international, l'Organisation de coopération et de développement économiques indique que l'adoption de la Déclaration a été une «étape clé» et se félicite des résultats du suivi¹⁷.

L'avenir de la Déclaration et de son suivi dépend beaucoup des mandats de l'OIT, c'est-à-dire les 175 Etats Membres de l'Organisation et les représentants des employeurs et des travailleurs qui contribuent à définir les politiques et priorités de l'Organisation. Les débuts sont bons. La Déclaration a attiré l'attention sur des principes fondamentaux qui sont désormais acceptés comme tels. Comme l'ont souligné les experts-conseillers sur la Déclaration, celle-ci «constitue le reflet des valeurs partagées au sein de la communauté internationale. Ces principes et droits [...] se réfèrent aux libertés fondamentales qui font de nous des êtres humains»¹⁸. Les experts-conseillers ont également réaffirmé que les principes et droits fondamentaux au travail créent ensemble le cadre d'un développement durable¹⁹. Enfin, le suivi ouvre la voie à la volonté politique qui est nécessaire. Il appartient à chacun d'entre nous qu'il en soit ainsi.

¹⁷ OCDE: *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* (Paris, 2000), p. 9.

¹⁸ *Examen du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 2001, partie I: Introduction par les experts-conseillers sur la Déclaration de l'OIT à la compilation des rapports annuels*, document GB.280/3/1 (mars 2001), paragr. 1.

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 7.

Annexe

Suivi de la Déclaration — Encourager le respect des principes et droits fondamentaux au travail

