

N° 281

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mars 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du travail,

Par M. Hubert DURAND-CHASTEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 191 (1999-2000).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL	4
A. LES MISSIONS DE L'OIT	4
B. LES STRUCTURES DE L'OIT	5
II. L'AMENDEMENT À LA CONSTITUTION DE L'OIT	7
A. LE MÉCANISME D'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE L'OIT	7
B. LA PROCÉDURE D'ABROGATION PROPOSÉE PAR L'AMENDEMENT	7
C. LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU SYSTÈME NORMATIF DE L'OIT	9
CONCLUSION	10
EXAMEN EN COMMISSION	11
PROJET DE LOI	12
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	13

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) adopté le 19 juin 1997 à Genève par la Conférence internationale du travail, lors de sa 85^{ème} session.

Cet amendement vise à compléter la Constitution de l'OIT en y insérant une disposition nouvelle prévoyant une procédure d'abrogation des conventions devenues sans objet ou n'apportant plus de contribution utile à l'Organisation.

Une telle procédure, non prévue à ce jour, est apparue indispensable pour actualiser l'important dispositif juridique constitué par les normes internationales du travail élaborées par l'OIT, dont certaines n'ont aujourd'hui plus de raison d'être compte tenu de l'évolution technique ou de l'adoption d'instruments nouveaux.

Cette modification s'inscrit en outre dans les orientations définies par l'Organisation, sous l'impulsion de son nouveau directeur général, en vue de renforcer l'efficacité des normes internationales du travail.

Votre rapporteur effectuera un bref rappel des missions et de l'organisation de l'OIT avant de présenter l'amendement dont l'approbation est soumise aux Etats membres.

I. MISSIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'Organisation internationale du travail a été **créée en 1919** dans le cadre de la Conférence de la paix et du traité de Versailles. Sa Constitution, rédigée de janvier à avril 1919 par la commission de législation internationale du travail instituée par la Conférence de la paix, forme la partie XIII du traité de Versailles.

La première conférence internationale du travail, réunie à Washington en octobre 1919, a adopté les six premières conventions internationales du travail 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 minimal et le travail de nuit des enfants dans l'industrie.

Le Bureau international du travail (BIT), qui constitue le secrétariat permanent de l'OIT, s'est installé à Genève en 1920.

Ayant survécu à la disparition de la Société des Nations, l'OIT est devenue en 1946 la première des institutions spécialisées du système des Nations unies.

A. LES MISSIONS DE L'OIT

La création de l'OIT au lendemain de la première guerre mondiale trouve son origine dans la volonté d'améliorer les conditions de travail et de vie des salariés, en privilégiant une démarche concertée des différentes nations afin d'éviter que les industries des pays disposant des normes les plus avancées ne soient désavantagées dans la concurrence commerciale.

La promotion de la justice sociale et le respect des droits de l'homme dans le monde du travail figurent donc au premier rang des objectifs de l'OIT qui élabore des **conventions et recommandations internationales du travail**. Celles-ci définissent les **normes minimales à respecter** dans les domaines de la liberté syndicale, du droit d'organisation et de négociation collective, de l'abolition du travail forcé ou de l'égalité des chances.

L'OIT fournit également une **assistance technique** en matière de formation et de réadaptation professionnelle, de politique de l'emploi, d'administration du travail, de droit du travail et de relations professionnelles, de conditions de travail, de sécurité et santé au travail, de formation à la gestion.

L'OIT compte aujourd'hui **158 Etats membres**.

B. LES STRUCTURES DE L'OIT

L'originalité principale de l'OIT repose sur le **tripartisme** qui est à la base de tout son fonctionnement, les **représentants des employeurs et des travailleurs** siégeant dans les organes directeurs au même titre que les **gouvernements**.

L'organe de base de l'OIT est la **Conférence internationale du travail** qui se réunit chaque année, au mois de juin à Genève, et qui est composée des représentants de tous les Etats membres.

Chaque Etat membre dispose à la Conférence de deux délégués gouvernementaux, d'un délégué employeur et d'un délégué travailleur, chaque délégué disposant de la liberté de vote.

Véritable parlement de l'OIT, la Conférence internationale du travail élabore au sein de ses commissions puis adopte en séance plénière les **normes internationales du travail**, sous forme de **conventions et recommandations**.

La Conférence adopte également des résolutions sur l'orientation de la politique générale de l'OIT et ses activités futures. Tous les deux ans, elle adopte le programme et le budget biennaux des Etats membres.

La Conférence procède également à des débats généraux sur les problèmes sociaux, en particulier à l'occasion de la présentation du rapport annuel du directeur général. Au cours des dernières années, ces rapports portaient sur les thèmes suivants : assurances sociales et protection sociale (1993), la justice sociale dans une économie qui se mondialise (1994), promouvoir l'emploi (1995), et l'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation (1997).

Le **Conseil d'administration** est l'organe exécutif de l'OIT. Il tient normalement deux sessions par année à Genève. Il prend les décisions relatives à la politique de l'OIT. Il élabore le programme et le budget qu'il soumet à la Conférence pour adoption. Il élit le directeur général.

Il se compose de 28 membres gouvernementaux, 14 membres employeurs et 14 membres travailleurs. Les dix premiers Etats par leur importance industrielle sont **membres gouvernementaux permanents** du conseil, les représentants des autres Etats étant élus tous les trois ans par la Conférence en tenant compte de la répartition géographique. Les employeurs choisissent leurs propres représentants et les travailleurs les leurs.

Le **Bureau international du Travail** est le secrétariat de l'Organisation internationale du Travail. Le BIT met en œuvre l'ensemble des activités sous le contrôle du Conseil d'administration et sous la direction d'un

directeur général, élu pour un mandat de cinq ans renouvelable. Il emploie près de 2 000 fonctionnaires de plus de 110 nationalités. Ceux-ci se répartissent entre le siège à Genève et 40 bureaux de l'OIT dans le monde. En outre, près de 600 experts effectuent des missions dans toutes les régions du monde au titre des programmes de coopération technique.

Votre rapporteur rappellera que le premier directeur général du BIT fut un parlementaire français, Albert Thomas, ancien ministre de l'armement au cours de la première guerre mondiale.

Plus récemment, de 1974 à 1989, c'est un autre Français, M. Francis Blanchard, qui a assuré la direction générale du BIT.

L'**actuel directeur général, M. Juan Somavia**, d'origine chilienne, est entré en fonction en juin 1999. Il s'emploie à concentrer l'action de l'OIT sur **quatre « objectifs stratégiques »** -la promotion des droits de l'homme au travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social- afin de mieux valoriser la mission fondamentale de l'Organisation.

L'amélioration de la visibilité, de l'efficacité et de la pertinence du **système normatif de l'OIT** constitue dans cet esprit une priorité politique de l'Organisation. Elle implique une révision des instruments périmés pour mieux promouvoir les normes prioritaires.

II. L'AMENDEMENT À LA CONSTITUTION DE L'OIT

Comme il est indiqué en introduction, l'amendement adopté le 19 juin 1997 par la Conférence internationale du travail, vise à modifier l'article 19 de la Constitution de l'OIT pour y intégrer une procédure d'abrogation des conventions devenues sans objet.

A. *LE MÉCANISME D'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE L'OIT*

Le mécanisme d'adoption des conventions résulte de **l'article 19 de la Constitution de l'OIT**.

Cet article dispose en premier lieu que la Conférence détermine si le texte envisagé doit prendre la forme d'une convention internationale ou d'une recommandation, lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention. Dans les deux cas, l'adoption d'une convention ou d'une recommandation requiert, lors du vote final par la Conférence, une **majorité des deux tiers** des voix des délégués présents.

Une fois adoptées, les conventions sont communiquées à chaque Etat membre qui s'engage à les soumettre, dans l'année qui suit la clôture de la session, à son autorité nationale compétente en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

Chaque Etat membre est par la suite tenu de rendre compte au conseil d'administration de la ratification de la Convention, de sa non-ratification ou de la pratique de son pays sur le domaine concerné.

Toute convention ne lie que les membres qui l'ont ratifiée (article 20 de la Constitution de l'OIT).

B. *LA PROCÉDURE D'ABROGATION PROPOSÉE PAR L'AMENDEMENT*

Dans sa rédaction actuelle, la Constitution de l'OIT ne prévoit aucune procédure habilitant la Conférence à abroger des conventions existantes tombées en désuétude, de telles conventions restant en l'état bien que devenues inutiles.

L'amendement proposé consiste à insérer dans l'article 19 de la Constitution de l'OIT un paragraphe 9 ainsi rédigé : « 9. *Sur la proposition du Conseil d'administration, la Conférence peut, à la majorité des deux tiers des*

voix des délégués présents, abroger toute convention adoptée conformément aux dispositions du présent article s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation. »

Il apparaît ainsi que la procédure retenue sera entourée de **garanties strictes**.

Le conseil d'administration devra être saisi de la question et en débattre sur la base d'un rapport du bureau de l'organisation contenant toutes les informations utiles sur le sujet. A l'issue de ce débat, il appartiendra au conseil d'administration **de décider par consensus d'inscrire la question à l'ordre du jour de la conférence**. Toutefois, si un consensus ne peut être atteint lors des deux sessions successives, la décision pourra alors être valablement adoptée à la majorité des quatre cinquièmes.

Lorsque la question sera inscrite à l'ordre du jour de la conférence, dix-huit mois avant la session considérée de la conférence, le bureau enverra un questionnaire à tous les gouvernements des Etats membres afin qu'ils fassent connaître leur position après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Sur la base de leurs réponses, le bureau rédigera un rapport contenant une proposition définitive qui sera communiquée aux gouvernements quatre mois avant l'ouverture de la session.

Enfin, la conférence pourra examiner la question directement en séance plénière ou la renvoyer à la commission de proposition. Au terme de l'examen du rapport du bureau en séance plénière ou en commission, la conférence sera invitée à décider, par consensus ou, à défaut, par un vote à la majorité des deux tiers, de soumettre la proposition d'abrogation à un vote final. Lors de ce vote final par appel nominal, la proposition d'abrogation devra obtenir une majorité des deux tiers des suffrages des délégués présents.

Sur un total général de 181 conventions adoptées depuis l'origine par la Conférence de l'OIT, le groupe de travail du conseil d'administration sur la révision des normes a déjà dressé une liste de **trois conventions** entrées en vigueur mais **devenues obsolètes** et qui **pourraient faire l'objet d'une telle procédure d'abrogation**. Ces trois conventions, auxquelles la France n'est pas partie, sont les suivantes :

- la convention n° 28, portant protection des dockers contre les accidents, datant de 1929. Ratifiée par quatre Etats, trois l'ont à ce jour dénoncée. Seul demeure lié par cette convention le Nicaragua ;

- la convention (révisée) n° 60 portant âge minimal dans le cadre de travaux non-industriels, datant de 1937. Son objet a été repris par une

convention n° 138, plus récente. Dix des onze Etats-membres qui avaient ratifié la convention n° 60, l'ont dénoncée. Seul demeure lié par cette dernière le Paraguay ;

- la convention n° 67 portant durée du travail et repos dans le cadre des transports par route, datant de 1939. Ratifiée par quatre Etats-membres, seuls demeurent liés par elle la République Centrafricaine, Cuba et le Pérou. Son objet a été repris par une convention n° 153, plus récente.

C. LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU SYSTÈME NORMATIF DE L'OIT

La volonté d'assurer un « toilettage » de l'ensemble normatif produit par l'OIT, illustrée par cet amendement adopté lors de la conférence internationale du travail de juin 1997, paraît désormais constituer une priorité importante de l'Organisation.

Dans son rapport de l'an passé, le nouveau directeur général du BIT, M. Somavia, déplorait la tendance de l'Organisation « à lancer des programmes de plus en plus divers sans définir clairement des priorités opérationnelles » et constatait que cela avait « nui à l'impact de l'OIT, rendu floue son image, réduit son efficacité et désorienté le personnel ». Il appelait donc l'Organisation à concentrer ses efforts sur les buts fondamentaux qui avaient présidé à sa création.

M. Somavia signalait que sur 23 conventions et 2 protocoles adoptés de 1983 à 1998, trois seulement avaient fait l'objet d'au moins 20 ratifications. L'Organisation devait donc, selon lui, accélérer la révision des instruments périmés pour **mieux promouvoir les normes prioritaires**, notamment celles relatives aux principes et droits fondamentaux du travail.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Conférence internationale du travail a adopté l'an passé une **nouvelle convention relative aux pires formes du travail des enfants**.

CONCLUSION

Bien que de portée extrêmement modeste, puisqu'il vise à insérer un paragraphe nouveau dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail, l'instrument adopté le 19 juin 1997 par la Conférence internationale du travail vient combler utilement une lacune des textes fondateurs de l'OIT.

En effet, l'efficacité et la cohérence des normes internationales élaborées par l'OIT suppose que soit évitée l'accumulation de textes obsolètes. Il était donc nécessaire d'envisager une procédure d'abrogation des conventions, entourée bien entendu de toutes les garanties indispensables. Tel est le but de l'amendement soumis à l'approbation des Etats-membres.

Cette procédure semble être appelée à jouer un rôle important à l'appui des nouvelles orientations définies par l'Organisation sous l'impulsion de son nouveau directeur général, M. Somavia, qui entend accélérer la révision des instruments périmés pour mieux promouvoir les normes prioritaires, c'est-à-dire celles qui portent sur les droits fondamentaux de l'homme au travail.

Soucieuse de l'amélioration de la visibilité et de l'efficacité du système normatif international du travail, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose donc d'adopter le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 22 mars 2000.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, l'a interrogé sur la présence française au secrétariat de l'Organisation. Il a évoqué, plus généralement, la nécessité d'accroître la représentation française à la direction des organismes internationaux et souligné, en particulier, l'intérêt qui s'attacherait à confier à un Français la présidence de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), si le siège venait à se trouver vacant à la suite des nominations au Fonds monétaire international.

M. Jean Bernard s'est interrogé sur l'application des normes adoptées par l'OIT.

En réponse à ces interventions, M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- la France a longtemps détenu (de 1974 à 1989), en la personne de M. Francis Blanchard, le poste de directeur général du Bureau international du travail ; elle dispose, en outre, d'un siège permanent au conseil d'administration de l'OIT ;

- l'OIT a constaté l'insuffisante application des normes internationales du travail dont le nombre s'est multiplié au cours des dernière décennies ; c'est pourquoi elle entend réviser les instruments périmés ou peu appliqués et concentrer ses efforts sur l'application des normes les plus fondamentales, comme celles sur le travail des enfants.

La commission a alors adopté le projet de loi autorisant l'approbation de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du travail.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du travail, adopté par la conférence à sa 85^{ème} session à Genève le 19 juin 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 191 (1999-2000)

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

1. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

A ce jour, la Conférence de l'OIT ne dispose pas, en vertu de la Constitution de l'Organisation, d'une habilitation lui permettant d'abroger des conventions inexistantes tombées en désuétude.

Ces conventions obsolètes, non appliquées faute d'objet, restent donc en l'état, bien que devenues inutiles.

Le groupe de travail du Conseil d'administration sur la révision des normes a déjà dressé une liste de Conventions entrées en vigueur mais devenues obsolètes et qui pourraient faire l'objet d'une telle procédure d'abrogation. Il s'agit de trois conventions sur un total général de 181 conventions adoptées depuis l'origine par la Conférence de l'OIT :

- la convention n° 28, portant Protection des dockers contre les accidents, datant de 1929. Ratifiée par quatre Etats, trois l'ont à ce jour dénoncée. Seul demeure lié par cette convention le Nicaragua.

- la convention (révisée) n° 60 portant âge minimal dans le cadre de travaux non-industriels datant de 1937. Son objet a été repris par une convention n° 138, plus récente. Dix des onze Etats-membres qui avaient ratifié la Convention n° 60, l'ont dénoncée. Seul demeure lié par cette dernière le Paraguay.

- la convention n° 67 portant durée du travail et repos dans le cadre des transports par route, datant de 1939. Ratifiée par quatre Etats-membres, seuls demeurent liés par elle la République Centrafricaine, Cuba et le Pérou. Son objet a été repris par une convention n° 153, plus récente.

2. Bénéfices escomptés en matière :

*** *d'emploi* :**

Sans objet.

*** *d'intérêt général* :**

Sans objet.

*** *Financière* :**

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Sans objet

*** de simplification des formalités administratives :**

Sans objet.

*** de complexité de l'ordonnement juridique :**

On voit, au regard de l'état de droit et de fait signalé plus haut, que :

- sur le plan général, habiliter la Conférence Générale de l'OIT à abroger les instruments devenus obsolètes (lorsque les conventions, longtemps après être entrées en vigueur, apparaissent dépassées) permettrait à cette Organisation -et donc aux Etats-membres, dont la France- de simplifier et de remettre à jour l'ordonnement juridique des conventions internationales dans ce domaine.

En ce sens, l'amendement proposé constitue un fait marquant dans l'histoire de la constitution de l'OIT : il devrait doter la Conférence d'un outil contribuant à assurer la cohérence et l'actualisation de l'ensemble des normes internationales du travail.

- sur le plan particulier, la France n'est pas concernée par l'abrogation éventuelle des trois conventions mentionnées ci-dessus auxquelles elle n'est pas partie, qui devraient faire l'objet de la procédure prévue par l'amendement à la Constitution de l'OIT.

Elle pourrait éventuellement l'être dans l'avenir, si d'autres conventions qu'elle aurait précédemment ratifiées sans les avoir dénoncées depuis venaient à faire l'objet de cette procédure. Il convient de souligner que pour engager puis pour faire aboutir une telle procédure les règles qui s'imposent tant au Conseil d'administration qu'à la Conférence de l'OIT prévoient des délais et des modalités d'adoption qui doivent permettre d'entourer tout le processus des plus larges garanties.