



N° 2958

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'instrument
d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du
travail,*

PAR MME MONIQUE COLLANGE,

Députée

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **191, 281** (1999-2000) et T.A. **10** (2000-2001)

Assemblée nationale : **2674**

Traités et conventions

Commission des affaires étrangères

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, Mme Martine Aurillaç M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Yves Dauge, M. Bernard Deflesselles, M. Patrick Delnatte, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Michel Fromet, M. Georges Frêche, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. André Labarrère, M. Gilbert Le Bris, M. Alain Le Vern, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. François Léotard, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Gérard Saumade, M. Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - STRUCTURE ET RÔLE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)	7
A - DES STRUCTURES ET UN FONCTIONNEMENT ORIGINAL	7
1) Des structures tripartites	7
2) Un fonctionnement original	9
B - UNE MISSION DE PROMOTION DE LA JUSTICE SOCIALE	9
1) Elaboration des normes de droit du travail	9
2) Des missions de contrôle du respect des normes	10
3) Un rôle d'assistance technique	10
II - UNE PROCÉDURE D'ABROGATION DES CONVENTIONS OBSOLÈTES À RÉFORMER	11
A - LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE L'OIT	11
B - LE MÉCANISME D'ABROGATION STRICTEMENT RÉGLEMENTÉ	11
1) Des garanties strictes	12
2) Les conventions obsolètes visées par l'abrogation	13
CONCLUSION	14
EXAMEN EN COMMISSION	15
ANNEXE 1 - LISTE DES ETATS MEMBRES AYANT RATIFIE/ACCEPTE L'INSTRUMENT D'AMENDEMENT A LA CONSTITUTION DE L'OIT	Erreur! Signet non défini.
ANNEXE 2 - REPARTITION DU PERSONNEL	Erreur! Signet non défini.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen vise à moderniser l'Organisation Internationale du Travail (OIT) pour l'adapter au défi lancé par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui, lors de la Conférence de Marrakech en 1995 lui a confié le traitement des normes sociales liées à la mondialisation.

Pour relever ce défi, l'OIT souhaite pouvoir éliminer les conventions obsolètes, afin d'éviter que certains de ses membres tirent prétexte du nombre élevé de conventions (près de 190) pour négliger les plus importantes.

La Constitution de l'OIT n'a pas prévu de procédure d'abrogation de conventions tombées en désuétude. C'est pourquoi, le 19 juin 1997, lors de sa 85^{ème} session, la Conférence internationale du travail a adopté un amendement introduisant à l'article 19 de la Constitution de cette organisation une disposition nouvelle habilitant la Conférence à procéder à l'abrogation de toute convention ayant perdu son objet ou n'apportant plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'OIT. Cet instrument a été ratifié par 64 Etats dont la liste figure en annexe 1, et n'entrera en vigueur que lorsque les deux tiers des membres de l'OIT, soit 117 sur 175 l'auront ratifié.

Après avoir évoqué le fonctionnement de l'OIT, votre Rapporteuse analysera l'impact de la modification proposée.

I - STRUCTURE ET ROLE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a été créée en 1919, à la fin de la première guerre mondiale. La nécessité d'une telle organisation avait été soulignée au XIX^{ème} siècle par deux industriels, le Britannique Robert Owen (1771-1853) et le Français Daniel Legrand (1783-1859), qui défendaient la création d'une telle instance pour des motifs humanitaires, politiques et économiques. Leurs idées, après avoir été mises à l'épreuve au sein de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, créée à Bâle en 1901, ont été reprises dans la Constitution de l'OIT adoptée par la Conférence de la paix en avril 1919 (partie XIII du Traité de Versailles). Celle-ci a mis en place une organisation tripartite, qui réunit dans ses instances dirigeantes des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

La première session annuelle de la Conférence internationale du travail, réunie à Washington le 29 octobre 1919, a adopté les six premières conventions internationales du travail qui portent 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 et le travail de nuit des enfants dans l'industrie.

Le Conseil d'administration a désigné le Français Albert Thomas comme premier Directeur du secrétariat permanent de l'Organisation, le Bureau international du Travail (BIT). Grâce à lui, en moins de deux ans, 16 conventions et 18 recommandations internationales du travail ont été adoptées. Cependant l'OIT fut très vite contrée. Certains gouvernements trouvaient que les conventions étaient trop nombreuses, les publications trop critiques et le budget trop important. Il n'empêche que l'OIT survécut à la disparition de la Société des Nations, devenant en 1946 la première institution spécialisée des Nations unies. Elle a conservé ses structures originales et s'efforce de les adapter aux nécessités de la mondialisation.

A - Des structures et un fonctionnement original

1) Des structures tripartites

L'OIT dispose, pour fonctionner, de trois institutions principales intégrant toutes, comme principe fondateur de l'Organisation, le tripartisme gouvernements, employeurs, travailleurs.

a) La Conférence internationale du travail

Elle réunit chaque année, au mois de juin à Genève, les représentants de tous les Etats membres. Les délégations comprennent chacune deux délégués gouvernementaux, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs. Formellement, le gouvernement de l'Etat membre désigne ses deux délégués non gouvernementaux, cependant il doit les choisir parmi les représentants des organisations les plus représentatives. Depuis 1965, le Gouvernement français pratique une politique de l'alternance parmi les trois principales organisations syndicales - la CFDT, la CGT-FO et la CGT - pour le poste de délégué titulaire : le poste de conseiller technique revient à une organisation autre que celle bénéficiaire du poste principal.

C'est la Conférence qui établit les normes internationales du travail et constitue une tribune où les questions du travail et les problèmes sociaux sont débattus au niveau mondial. La Conférence adopte le budget de l'OIT et élit le Conseil d'administration.

b) Le Conseil d'administration

Exécutif de l'OIT, il tient deux sessions par année à Genève et comporte 28 membres gouvernementaux, 14 membres employeurs et 14 membres travailleurs. Les 10 Etats ayant la plus grande importance industrielle sont des membres gouvernementaux permanents du Conseil, les représentants des autres Etats sont élus tous les trois ans par la Conférence en tenant compte de la répartition géographique et du tripartisme. Le Conseil d'administration prend les décisions relatives à la politique de l'OIT et élabore le programme et le budget qu'il soumet à la Conférence pour adoption. Il élit le Directeur général.

c) Le Bureau international du travail (BIT)

Secrétariat permanent de l'OIT, il met en œuvre, sous le contrôle du Conseil d'administration, l'ensemble des activités de l'OIT. Il fait aussi office de centre de recherche et de maison d'édition et emploie près de 1 200 fonctionnaires de plus de 110 nationalités, se répartissant entre le siège à Genève et les bureaux de l'OIT, situés dans toutes les parties du monde. La moitié des fonctionnaires travaille sur le terrain. Il envoie quelque 600 experts en mission dans toutes les régions du monde au titre des programmes de coopération technique. Le personnel est réparti par quota de nationalités. 40 fonctionnaires sont des Français (voir le tableau en annexe 2).

2) Un fonctionnement original

L'OIT ne comprend aucun organe intergouvernemental, ce qui la distingue des autres organisations internationales. Dans ses deux organes représentatifs, la Conférence internationale du travail et le Conseil d'administration, délégués gouvernementaux et délégués non-gouvernementaux se partagent à égalité les sièges. Ces derniers représentent les organisations professionnelles, patronales et syndicales existant dans chaque Etat membre. Les représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements ont toujours été associés, depuis 1920, aux réalisations internationales dans le domaine social. Ils sont accompagnés de conseillers techniques.

C'est le Ministre du Travail qui, à la tête de la délégation de son pays, présente le point de vue du gouvernement dans le débat général. Les délégués des employeurs et des travailleurs s'expriment et votent, selon les instructions de leurs organisations. Ils s'opposent parfois les uns aux autres et il leur arrive d'être en désaccord avec leur gouvernement, ce qui montre que le tripartisme n'est pas vidé de son sens. Le droit de vote, d'ailleurs attribué individuellement à chaque délégué, implique une telle indépendance (article 4).

Le tripartisme se traduit encore, selon le règlement intérieur de la Conférence internationale du travail, par la formation de trois groupes autonomes, le collège des employeurs, celui des travailleurs, celui des représentants gouvernementaux qui délibèrent séparément et disposent de responsabilités propres.

Le budget de fonctionnement de l'OIT s'élève à 240 millions de dollars. La France y participe pour 6,4 %.

B - Une mission de promotion de la justice sociale

1) Elaboration des normes de droit du travail

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 au bénéfice direct des individus. La Conférence procède également à des débats généraux sur les problèmes sociaux, en particulier à l'occasion de la présentation du rapport. Les débats récents ont porté en 1997 sur l'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation, en 1998, sur la promotion de la démocratie, en 1999 sur la notion de travail

décent et sur le travail des enfants, en 2000 sur la protection de la maternité dans les pays pauvres et les mesures d'urgence à prendre contre le Sida.

De 1919 à 2000, 190 conventions ont été adoptées, complétées par un nombre plus élevé encore de recommandations. Ces instruments réglementent un large éventail de matières.

Le mécanisme institutionnel de l'OIT permet à chaque adhérent d'une organisation professionnelle de jouer, de différentes manières, un rôle actif. Par l'intermédiaire de ces instances, ils participent, du fait de la composition tripartite des organes de l'OIT, à l'élaboration des projets de convention et au contrôle de la mise en œuvre de celles-ci.

2) Des missions de contrôle du respect des normes

La Constitution de l'OIT permet de contrôler le respect des normes par des procédures contentieuses introduites par plainte (articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT) ou par une réclamation (articles 24-25). La procédure de plainte peut être engagée par le Conseil d'administration du BIT soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence internationale du travail.

3) Un rôle d'assistance technique

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. Elle élabore des programmes spécialisés dans différents domaines tel celui concernant le travail des enfants.

Pour mieux s'adapter à la mondialisation, et rendre plus lisible son effort normatif, l'OIT a décidé de modifier sa constitution en procédant à un toilettage des conventions obsolètes au moyen d'une procédure d'abrogation.

II - UNE PROCEDURE D'ABROGATION DES CONVENTIONS OBSOLETES A REFORMER

L'amendement adopté par la Conférence internationale du travail vise à modifier l'article 19 de la Constitution de l'OIT, qui régit les conventions de l'OIT, pour lui adjoindre une procédure d'abrogation des conventions.

A - La procédure d'élaboration des conventions de l'OIT

Elle résulte de l'article 19 de la Constitution de l'OIT qui confère dans son paragraphe 1 à la Conférence le pouvoir de décider si le texte proposé doit prendre la forme d'une convention internationale ou d'une recommandation quand l'objet traité ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention. Le paragraphe 2 du même article détermine les majorités requises pour qu'une convention ou une recommandation soit adoptée : deux tiers des voix des délégués présents. Le paragraphe 3 permet d'insérer des modifications répondant aux conditions locales particulières. Le paragraphe 4 détermine les conditions d'authenticité des conventions.

Les paragraphes 5 à 7 définissent les obligations des signataires. Quand les conventions et recommandations sont adoptées, elles 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. Le paragraphe 8 pose le principe de l'application de la norme nationale quand elle est la plus favorable.

Aucun mécanisme habilitant la Conférence internationale du travail à abroger des conventions existantes n'est prévu, ce qui a motivé l'amendement examiné.

B - Le mécanisme d'abrogation strictement réglementé

L'amendement proposé prévoit d'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 porte sur la Constitution de l'OIT et non pas sur chaque convention de l'OIT adoptée individuellement.

1) Des garanties strictes

a) l'inscription à l'ordre du jour

Le Conseil d'administration devra être saisi et débattre sur la base d'un rapport du Bureau de l'Organisation contenant toutes les informations utiles sur l'abrogation envisagée. A l'issue de ce débat, le Conseil d'Administration devra décider par consensus d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail. Toutefois, si un consensus ne peut être atteint lors des deux sessions successives, la décision pourra alors être valablement adoptées à la majorité des quatre cinquièmes.

b) la consultation des membres

Lorsque la question est 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 organisation 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.

c) le vote de l'abrogation

La Conférence internationale du travail pourra examiner la question directement en séance plénière ou la renvoyer à la Commission de proposition, et décidera 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, la proposition d'abrogation devra obtenir une majorité des deux tiers des suffrages des délégués présents.

2) *Les conventions obsolètes visées par l'abrogation*

C'est le groupe de travail du Conseil d'administration sur la révision des normes qui a proposé à celui-ci le projet d'amendement constitutionnel. Il a également dressé une liste de quelques conventions obsolètes.

Certaines d'entre elles n'ont pas rempli les conditions requises pour entrer en vigueur. Ce sont les conventions n° 31, 46, 51 et 61 portant sur les horaires de travail dans divers secteurs. Quant aux conventions obsolètes entrées en vigueur que le Conseil d'administration pourrait, après adoption de l'amendement constitutionnel, proposer à la procédure d'abrogation par la Conférence, trois conventions sont visées :

- *La convention n° 28* sur la protection des dockers contre les accidents (1929) qui a été ratifiée par quatre Etats membres. Deux d'entre eux (Espagne, Irlande) ont dénoncé cet engagement du fait de la ratification de la Convention n° 32. Un autre Etat membre (Luxembourg) a également procédé à sa dénonciation. Seul demeure lié par cette convention le Nicaragua.

- *La convention n° 60* révisée sur l'âge minimum pour les travaux non industriels (1937), qui a été ratifiée par onze Etats membres, mais neuf d'entre eux (Biélorussie, Bulgarie, Cuba, Espagne, Italie, Luxembourg, Russie, Ukraine, Uruguay) ont dénoncé cet engagement du fait de la ratification de la convention n° 138. La Nouvelle-Zélande a, par ailleurs, dénoncé cette convention ; seul le Paraguay demeure lié.

- *La convention n° 67* sur la durée du travail et du repos dans les transports par route (1939) qui a été ratifiée par quatre Etats membres. (République centrafricaine, Cuba et le Pérou et Uruguay). L'Uruguay a dénoncé cet engagement du fait de la ratification de la convention n° 153 ; les trois autres Etats demeurent liés.

La France n'a donc ratifié aucune des conventions qui pourraient actuellement faire l'objet de cette future procédure d'abrogation. Les quelques rares Etats qui restent liés par ces trois instruments pourraient, du reste, faire l'objet de démarches les incitant à dénoncer ces conventions préalablement à la mise en œuvre de la procédure d'abrogation.

CONCLUSION

La France, qui a détenu de 1974 à 1989, en la personne de M. Francis Blanchard, le poste de Directeur général du BIT, dispose d'un siège permanent au Conseil d'administration de l'OIT, s'est toujours impliquée dans le fonctionnement de cette organisation et la rénovation de ses normes.

Or, l'OIT a constaté l'insuffisante application de la réglementation internationale du travail dont le nombre s'est multiplié au cours des dernières décennies ; elle entend donc 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. Cette réforme, quelle que soit sa modestie, est susceptible d'y contribuer en améliorant la visibilité, l'efficacité et la pertinence du système normatif de l'OIT.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 28 mars 2001.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Paul Dhaille** a fait remarquer que cette convention ressemblait à une loi d'habilitation et a souhaité savoir comment le Parlement pourrait être informé des dispositions qui auront été prises et des conventions qui auront été abrogées.

M. Pierre Brana a demandé si, certaines conventions étant annulées du fait de l'entrée en vigueur de la présente convention, celles-ci devaient être présentées à nouveau devant le Parlement qui les a initialement ratifiées pour être annulées par celui-ci. En quelque sorte un Parlement doit-il "dératifier" une convention annulée ?

Mme Bernadette Isaac-Sibille a regretté que par la présente convention l'OIT soit désormais souveraine pour décider de ce qui doit être abrogé. Elle devient ainsi un second Parlement à qui « carte blanche » est laissée. On peut alors se demander à quoi sert le Parlement français s'il autorise la ratification de conventions que la France a signées et qui sont ensuite annulées par l'OIT.

Même si la France n'a pas ratifié ces conventions, **Mme Martine Aurillac** a souligné l'importance de la question pour les pays qui les ont ratifiées et a estimé qu'il serait normal d'établir une liste comportant un état des conventions avant et après l'entrée en vigueur de la présente convention.

Mme Monique Collange a précisé que cette convention n'avait bien sûr pas pour objet de permettre une moindre protection des personnes mais d'instituer une procédure de toilettage des textes afin de favoriser leur application et leur adéquation aux réalités d'aujourd'hui. Tous les membres de l'OIT sont informés d'une abrogation. Un certain nombre de précautions sont prévues par le texte, notamment l'exigence d'une majorité des deux tiers.

M. François Rochebloine a jugé que même s'il s'agissait d'une sorte de toilettage, c'est une question d'importance.

M. Jean-Claude Lefort a fait remarquer que l'OIT fonctionnait selon le principe du consensus et que la présente convention, en introduisant une disposition à la majorité des deux tiers, dérogeait ainsi à cette règle de fonctionnement.

Le Président François Loncle a observé que cette disposition n'était pas de nature institutionnelle ou constitutionnelle mais a reconnu néanmoins qu'il fallait attirer l'attention du Gouvernement sur les inquiétudes formulées par les membres de la Commission des Affaires étrangères et qui prouvent leur vigilance.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2674).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du travail figure en annexe au projet de loi (n° 2674).