



HAL
open science

Les instruments maritimes à l'épreuve du mécanisme d'examen des normes de l'OIT

Alexandre Charbonneau

► **To cite this version:**

Alexandre Charbonneau. Les instruments maritimes à l'épreuve du mécanisme d'examen des normes de l'OIT. *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2018, 2018/2, pp.110-115. hal-01835922

HAL Id: hal-01835922

<https://hal.science/hal-01835922v1>

Submitted on 10 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES INSTRUMENTS MARITIMES À L'ÉPREUVE DU MÉCANISME D'EXAMEN DES NORMES DE L'OIT

L'Organisation Internationale du Travail (OIT ci-après) s'apprête à bientôt célébrer le centenaire de sa création. De nombreuses manifestations devraient permettre de revenir sur cette expérience unique au sein des organisations internationales et de dresser des perspectives pour l'avenir¹. Concernant les activités normatives, plusieurs chantiers ont été déjà engagés afin de réformer l'Organisation et de lui permettre de mieux répondre aux besoins qui lui sont exprimés et aux contraintes qu'elle supporte. L'un connaît une actualité particulière depuis 2016, il s'agit du Mécanisme d'Examen des Normes (MEN ci-après)².

Le constat a plusieurs fois été discuté du nombre considérable, voire étouffant, de normes adoptées par l'OIT et de l'incapacité de ce maillage normatif à assurer un *level playing field* social³. Si l'on s'en tient aux conventions, protocoles et recommandations, le site Internet de l'Organisation en recense près de 400⁴. Ils couvrent l'ensemble des questions relevant de ce que l'on appelle « le droit social » (travail, emploi, sécurité sociale) et se déclinent en instruments d'application générale ou sectorielle et en instruments accordant des protections à tous les travailleurs ou bien à des catégories particulières de travailleurs (enfants, par exemple). Par ailleurs, plusieurs raisons de nature juridique ont abouti à maintenir en vigueur des instruments de générations différentes traitant du même sujet, au risque pour certains de s'avérer obsolètes compte tenu des transformations qui affectent le travail (économiques, sociales, technologiques...). En effet, jusqu'en 1929, le remplacement d'une convention ancienne par une convention nouvelle ne fermait pas la

- 1 Voir la page que l'OIT consacre aux initiatives pour le centenaire : <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/lang--fr/index.htm>
Parmi les sept initiatives, figure la mise en place d'un groupe consultatif sur l'avenir du travail.
- 2 Le MEN relève d'une autre initiative en lien avec le centenaire, celle sur les normes, qui comprend aussi la consolidation du système de contrôle http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_502351/lang--fr/index.htm
- 3 Voir le document présenté en 2011 au Conseil d'administration : « Politique normative de l'OIT : Une approche pour un code international du travail solide et efficace », GB.310/LILS/3/1. Celui-ci revient sur les efforts déjà réalisés afin de rationaliser le corpus normatif de l'OIT. Sur un plan doctrinal et s'appuyant sur une solide expérience du travail de l'OIT, voir les analyses récentes de J.-Cl. Javillier, « Les normes internationales du travail : fait-il tout dire ? », *Droit social*, 2017, p. 409 et s. et de Fr. Maupain, *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre ?*, Genève, OIT - Institut international d'études sociales, 2012, p. 44 et s.
- 4 En dernier lieu, l'OIT a adopté en 2017 une Recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience. Une Convention (ou une Recommandation) est en préparation concernant la violence et le harcèlement contre les femmes et les hommes dans le monde du travail.

première à toute ratification ultérieure⁵. Ensuite, la Constitution de l'OIT ne prévoyait pas de mécanisme d'abrogation. Il faudra attendre 1997 pour qu'un amendement remédie à cette situation⁶, lequel n'est entré en vigueur que le 8 octobre 2015.

Il n'en demeure pas moins que l'adoption de ces 400 instruments doit être mise au crédit de l'Organisation. Ce sont en revanche d'autres facettes de son activité normative qui sont durement affectées. En plus d'être une enceinte tripartite élaborant du droit, l'OIT doit assurer la promotion des normes auprès des Etats membres afin que celles-ci soient ratifiées et appliquées. Via une commission d'experts indépendants (CEACR ci-après), elle est aussi en charge d'opérer le contrôle de la mise en œuvre des instruments. L'ensemble de ces missions représente un coût et une charge de travail importants. Le nombre excessif d'instruments a donc pour conséquence de mettre à l'épreuve les ressources institutionnelles et financières de l'Organisation, lesquelles ne sont évidemment pas illimitées⁷.

A plusieurs reprises, des efforts ont été entrepris pour évaluer la pertinence des instruments adoptés et essayer d'opérer un tri entre ceux toujours actuels et ceux dépassés. Ce fut le cas, dans les années 1970-1980, avec les groupes de travail Ventejol, puis, entre 1995 et 2002, avec le groupe de travail Cartier⁸. Plus récemment, non sans rapport avec la crise institutionnelle que traverse l'OIT⁹, le MEN a été mis en place¹⁰.

Il a pour objectif d'examiner 231 instruments qui ont été organisés en grands ensembles, découpés en fonction des 4 objectifs stratégiques (emploi, protection sociale, dialogue social, droit fondamentaux), auxquels s'ajoute un ensemble réunissant les instruments à caractère transversal ou sectoriel. Chaque ensemble est ensuite subdivisé en sous-ensembles thématiques avec, à chaque fois, un sous-ensemble réunissant les instruments considérés comme dépassés lors de l'examen du groupe Cartier¹¹. Trois

5 Voir infra, ainsi que N. Valticos, *Droit international du travail*, in Camerlynck G. H. (dir.), *Traité de droit du travail*, Tome 8, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition 1983, p. 90 et s. et 231 et s. ; J.-M. Servais, *Droit international du travail*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 78 et s.

6 Paragraphe 9 de l'article 19 de la Constitution de l'OIT et article 45 bis du Règlement de la Conférence internationale du travail.

7 Concernant le système de contrôle, Voir E. Gravel, « Les mécanismes de contrôle de l'OIT : bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir », in *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, OIT, 2004, p. 3 et s. ; A. Wisskirchen, « Le système normatif de l'OIT : pratique et questions juridiques », *RIT*, 2005, p. 267 et s. et Fr. Maupain, « The ILO regular supervisory system: a model in crisis? », *International Organizations Law Review*, 2013, p. 117 et s.

8 Des informations détaillées sur les travaux du Groupe Cartier sont accessibles depuis la page : http://www.ilo.org/global/standards/international-labour-standards-policy/WCMS_449917/lang-fr/index.htm

9 L. Swepston, « Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 29, n° 2, 2013, p. 199 et s. ; J. R. Bellace, « L'OIT et le droit de grève », *RIT*, 2014, p. 33 et s. ; BIT, *Document de référence pour la Réunion tripartite sur la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités pratiques de l'action de grève au niveau national*, Genève, 23-25 février 2015.

10 Voir le portail du MEN : http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_449688/lang-fr/index.htm

11 Voir le document *Rapport du bureau présenté en vertu du paragraphe 17 du mandat du Groupe tripartite du MEN*, 11 mars 2016, GB.326/LILS/3/2.

JURISPRUDENCE SOCIALE INTERNATIONALE

réunions du groupe de travail tripartite du MEN ont déjà eu lieu (2016-2017) et ont permis de commencer l'examen des instruments relatifs à l'emploi, à la protection sociale, aux principes et droits fondamentaux au travail, ainsi qu'à la santé et à la sécurité au travail. En octobre 2018, une quatrième réunion du groupe tripartite du MEN est programmée, qui devrait normalement traiter d'instruments relatifs à la durée du travail, au dialogue social, à la liberté syndicale, à la protection des enfants et des adolescents, aux migrations et à la santé et sécurité au travail (branches d'activités particulières)¹².

La base de travail retenue dans le cadre des travaux du MEN¹³ consiste à classer les instruments en trois catégories : les normes à jour, les normes appelant de nouvelles initiatives, les normes dépassées. Ces dernières pourront alors être remplacées par des instruments à jour, retirées ou abrogées¹⁴. Toutefois, au-delà de ce classement, qui s'appuie sur divers critères (état des ratifications, contenu et caractère à jour des protections¹⁵), le Groupe de travail tripartite du MEN a pour mandat de recommander au Conseil d'administration l'adoption de mesures de suivi. Il s'agit de pouvoir affecter des ressources à des actions visant notamment à promouvoir des instruments insuffisamment ratifiés (normes à jour), à réviser des instruments s'avérant inadaptés (Normes appelant de nouvelles initiatives) ou bien à orienter les Etats membres vers la ratification d'instruments connexes plus à jour (normes dépassées).

Lors de sa première réunion, en février 2016¹⁶, le Groupe de travail tripartite du MEN a décidé de renvoyer l'examen des instruments maritimes devant la Commission tripartite spéciale (STC ci-après). Celle-ci a été instituée en application de l'Article XIII de la Convention du travail maritime, 2006 (MLC ci-après), afin d'assurer le suivi de l'application et la mise à jour de cet instrument¹⁷.

La MLC présente de nombreuses particularités¹⁸. Elle a pour objet de consolider la plupart des instruments sur le travail maritime adoptés par l'OIT en une convention unique. Dès lors, son entrée en vigueur pour un Etat donné entraîne, dans une logique de

12 Sur le portail du MEN, voir la Note d'information n° 6 de la troisième réunion.

13 Sur le portail du MEN, voir les Notes d'information n° 3 et 4 de la troisième réunion.

14 Sur le plan terminologique, l'abrogation concerne les conventions en vigueur tandis que le retrait vise les recommandations, les conventions qui ne sont jamais entrées en vigueur ou qui ne le sont plus. Le Conseiller juridique du BIT avait eu l'occasion de préciser que lorsqu'une convention entrée en vigueur ne lie plus qu'un seul Etat ou moins, celle-ci se trouve dépourvue de l'effet contractuel qui s'établit entre les Etats qui ratifient les conventions. Elle peut alors faire l'objet d'un simple retrait.

15 Le processus d'examen peut ainsi aboutir à recommander l'adoption de nouvelles normes.

16 V. le document GB.326/LILS/3/2.

17 M. Mc Connel, D. Devlin et Cl. Doumbia-Henry, *The Maritime Labour Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011; J. Lavelle, *The Maritime Labour Convention 2006 - International Labour Law Redefined*, Informa Law, Routledge, 2014; L. Carballo Pineiro, *International Maritime Labour Law*, International Max Planck Research School for Maritime Affairs at the University of Hamburg, n° 34, Springer, 2015.

18 La convention est entrée en vigueur le 20 août 2013.

substitution, la révision automatique des conventions maritimes auxquelles celui-ci avait pu se lier par le passé¹⁹. A ce jour, la MLC a été ratifiée par 86 Etats représentant 91 % de la jauge brute mondiale. Il est donc apparu logique de procéder à l'examen des normes maritimes dans le contexte de la mise en application de ce nouvel instrument. Au regard du nombre de conventions et de recommandations sectorielles à considérer (environ 70 instruments adoptés), l'examen par la STC a été organisé en plusieurs étapes, dont la première s'est conclue le 27 avril 2018²⁰. Les décisions prises dans le cadre de cette réunion seront présentées devant le Conseil d'administration en juin 2018 et devraient, en principe, être confirmées par lui.

L'idée qui a dominé l'examen des normes maritimes est de ne pas maintenir les instruments dépassés ou consolidés qui nuiraient à l'objectif de cohérence porté par la MLC. C'est la raison pour laquelle les notes techniques examinées par la STC invitent systématiquement les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la MLC afin de se délier des instruments antérieurs.

Par ailleurs, quelques constats ont pu être dressés à l'occasion de cet examen. En premier lieu, plusieurs instruments maritimes permettent aux Etats membres d'étendre leur application à d'autres catégories de travailleurs : on pense immédiatement aux pêcheurs. De fait, la protection internationale accordée aux pêcheurs est beaucoup moins consistante et effective que celle qui bénéficie aux gens de mer travaillant dans le transport de marchandises ou de passagers. Elle se traduit aujourd'hui essentiellement par une Convention (n° 188) et une Recommandation (n° 199), adoptées en 2007. Petite sœur de la MLC, la Convention n° 188 ne connaît pourtant pas le même accueil : seulement 10 Etats l'ont ratifiée²¹. Dès lors, le retrait de certains instruments dédiés au transport maritime pourrait avoir des conséquences sur la protection des travailleurs du secteur de la pêche. La STC s'est montrée divisée sur le sujet, un certain nombre de participants considérant que cette commission n'avait pas compétence pour traiter de la situation des pêcheurs. Par ailleurs, il a été rappelé que cette extension de l'application des instruments maritimes aux pêcheurs découle de la volonté des Etats et que leur retrait du corpus de l'OIT ne signifie pas nécessairement qu'ils cesseront de produire tout effet au niveau national.

19 Plus précisément d'une liste de conventions figurant à l'Article X de la MLC, certaines ayant échappé à la consolidation, en particulier les normes traitant des pièces d'identité des gens de mer.

20 Les documents préparatoires à cette réunion sont accessibles depuis la page : http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/special-tripartite-committee/WCMS_622821/lang-fr/index.htm

21 La Convention n° 188 n'est entrée en vigueur que le 16 novembre 2017. Voir A. Charbonneau, « Donner sa chance à la Convention n° 188 de l'OIT sur le travail dans la pêche. Présentation générale de l'instrument », in O. Fotinopoulou-Basurko (dir.), *Problemas actuales y cambios futuros del derecho de trabajo marítimo*, Gomylex, Bilbao, 2017, p. 155 et s.

JURISPRUDENCE SOCIALE INTERNATIONALE

En second lieu, certains Etats rencontrent des difficultés pour ratifier la MLC et continuent d'être liés à ce que l'on appelle le « système de la Convention n° 147 »²². Les Etats concernés (on pense, ici, en particulier au Brésil ou aux Etats-Unis) s'engagent juridiquement à donner effet à certaines conventions maritimes de l'OIT, antérieures à 1976, qui sont limitativement énumérées en annexe de la Convention n° 147. Est-il possible de retirer ou d'abroger ces conventions auxquels le système de la Convention n° 147 renvoie ? La question n'a pas été tranchée en avril 2018 et a été reportée à la prochaine réunion du STC²³.

A côté de ces constats, les discussions engagées sur les normes maritimes ont permis d'apporter un certain nombre d'éclairages. Tout d'abord, la révision automatique des conventions antérieures par l'effet de l'entrée en vigueur de la MLC a été précisée, en distinguant les conventions adoptées avant 1929 et à partir de 1929. En effet, seules ces dernières comportent une clause détaillant les effets juridique de la révision²⁴. Cette difficulté avait été identifiée au moment de l'adoption de la MLC et se traduit par l'établissement de deux régimes distincts : la dénonciation automatique des conventions comportant une clause de dénonciation (avec fermeture à toute nouvelle ratification) et la dénonciation *ipso jure* des conventions antérieures à 1929. Dans ce dernier cas, sauf notification contraire émanant de l'Etat membre dans un délai donné, elles seront considérées comme dénoncées. Pour autant, elles ne seront pas fermées à ratification, d'où l'intérêt de les retirer ou de les abroger.

Ensuite, l'article X de la MLC est silencieux sur le sort des recommandations maritimes. Sont-elles automatiquement révisées du fait de l'entrée en vigueur de la MLC ? Sur ce point, le préambule de la MLC précise que cette nouvelle convention a pour objet « de créer un instrument unique et cohérent qui intègre autant que possible toutes les normes à jour contenues dans les actuelles conventions et recommandations internationales du travail maritime ». Sur la base de cette disposition, les documents examinés par le STC rappellent qu'il avait été déjà souligné par le passé que la ratification de la MLC pourrait justifier, le cas échéant, le retrait de certaines recommandations. N'étant pas sujette à ratification et ne faisant pas l'objet d'un contrôle sur rapport par la CEACR, au même titre que les

22 Il est composé de trois instruments : la Convention n° 147 sur la marine marchande (norme minima), de 1976, la Recommandation n° 155 sur la marine marchande (amélioration des normes), de 1976 et le Protocole de 1996 relatif à la Convention sur la marine marchande (normes minima), 1976.

23 La note introductive préparée par le BIT rappelle seulement que cette question avait été évoquée dans le cadre des travaux du groupe Cartier. Deux approches avaient alors été envisagées. La première consistait à voir la Convention n° 147 comme un ensemble se suffisant à lui-même, qui incorporerait le contenu des Conventions mentionnées en annexe. Dès lors, l'abrogation ou le retrait de ces conventions ne dispenserait pas les Etats liés à la Convention n° 147 de les appliquer. L'autre approche, dite du renvoi, consiste à regarder ces conventions comme prenant effet distinctement de la Convention n° 147. En cas de retrait ou d'abrogation, il ne serait dès lors plus possible de considérer ces prescriptions comme liant toujours l'Etat concerné.

24 Selon une formule type : « 1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement: (a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit [...] dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ; (b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres ».

instruments conventionnels, il est difficile de dégager l'état réel de l'application d'une recommandation, ainsi que sa pertinence²⁵. De fait, la STC d'avril 2018 a recommandé le retrait d'un certain nombre de recommandations, montrant que l'objectif de cohérence affiché dans le préambule de la MLC devait prévaloir.

Enfin, c'est l'application des conventions maritimes de l'OIT aux territoires non métropolitains²⁶ qui a fait l'objet de discussions. En effet, la très large ratification de la MLC n'a pas eu pour conséquence de couvrir l'ensemble de ces territoires, lesquels peuvent toujours relever de conventions antérieures, voire du système de la Convention n° 147. Les discussions à l'occasion du STC d'avril 2018 ont abouti à l'adoption d'une recommandation visant à encourager les Etats (comme la France, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni...) exerçant une responsabilité sur ces territoires à leur étendre l'application de la MLC.

25 Sur les recommandations internationales du travail, voir G. P. Politakis et K. Markov, « Les recommandations internationales du travail : instruments mal exploités ou maillon faible du système normatif ? », *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, OIT, 2004, p. 497 et s.

26 Sur cette notion, voir sur le portail du MEN la Note d'information n° 8 de la troisième réunion.