



Cinquième question à l'ordre du jour: Le champ d'application de la relation de travail (discussion générale)

Rapport de la Commission de la relation de travail

1. A sa première séance, le 3 juin 2003, la Conférence internationale du Travail a institué la Commission de la relation de travail. La commission a tenu sa première séance le 4 juin 2003. Elle était composée à l'origine de 220 membres (96 membres gouvernementaux, 54 membres employeurs et 70 membres travailleurs). Pour assurer l'égalité des voix au cours des votes, chaque membre gouvernemental ayant le droit de vote disposait de 315 voix, chaque membre employeur de 560 voix et chaque membre travailleur de 432 voix. La composition de la commission a été modifiée ... fois au cours de la session et le nombre de voix attribué à chaque membre a été modifié en conséquence¹.

¹ Les modifications suivantes ont été apportées:

- a) 5 juin: 230 membres (dont 102 membres gouvernementaux avec 84 voix chacun, 56 membres employeurs avec 153 voix chacun et 72 membres travailleurs avec 119 voix chacun);
- b) 6 juin: 216 membres (dont 105 membres gouvernementaux avec 3 068 voix chacun, 59 membres employeurs avec 5 460 voix chacun et 52 membres travailleurs avec 6 195 voix chacun);
- c) 7 juin: 203 membres (dont 107 membres gouvernementaux avec 2 183 voix chacun, 59 membres employeurs avec 3 959 voix chacun et 37 membres travailleurs avec 6 313 voix chacun);
- d) 12 juin: 162 membres (dont 109 membres gouvernementaux avec 592 voix chacun, 37 membres employeurs avec 1 744 voix chacun et 16 membres travailleurs avec 4 033 voix chacun);
- e) 13 juin: 151 membres (dont 109 membres gouvernementaux avec 60 voix chacun, 30 membres employeurs avec 218 voix chacun et 12 membres travailleurs avec 545 voix chacun);
- f) 13 juin (nuit): 141 membres (dont 109 membres gouvernementaux avec 207 voix chacun, 23 membres employeurs avec 981 voix chacun et 9 membres travailleurs avec 2 507 voix chacun);
- g) 17 juin: 141 membres (dont 109 membres gouvernementaux avec 207 voix chacun, 23 membres employeurs avec 981 voix chacun et 9 membres travailleurs avec 2 507 voix chacun).

2. La commission a constitué son bureau comme suit:

- Présidente:* M^{me} A. van Leur (membre gouvernementale, Pays-Bas), désignée à sa première séance.
- Vice-présidents:* M. A. J. Finlay (membre employeur, Canada) et M. E. Patel (membre travailleur, Afrique du Sud), désignés à sa première séance.
- Rapporteur:* M^{me} I. Khazâl (membre gouvernementale, Liban), désignée à sa septième séance.

3. A ses sixième et septième séances, la commission a constitué un groupe de rédaction chargé d'élaborer un projet de conclusions fondées sur les points de vue exprimés durant les débats en plénière, en vue de les soumettre à l'examen de la commission. Le groupe de rédaction était composé comme suit:

Membres gouvernementaux: M. A. Annakin (Nouvelle-Zélande), M. P. Benjamin (Afrique du Sud), M. N. Bruun (Finlande), M. M. Levin (Etats-Unis) et M. G. Maldonado (Guatemala);

Membres employeurs: M. P. Anderson (Australie), M. A. Finlay (Canada), M. O. Magnussen (Norvège), M. G. Ricci Muadi (Guatemala) et M. V. Van Vuuren (Afrique du Sud);

Membres travailleurs: M^{me} A. Debrulle (Belgique), M. M. González (Espagne), M^{me} C. Passchier (Pays-Bas), M. E. Patel (Afrique du Sud) et M. H. Sandrasekere (Sri Lanka).

4. La commission a tenu 14 séances.

5. La commission était saisie du rapport V, intitulé *Le champ de la relation de travail*, établi par le Bureau sur la cinquième question à l'ordre du jour de la Conférence.

Introduction

6. Dans son allocution d'ouverture, la présidente a souligné l'importance du sujet soumis à la commission et a invité les participants à échanger leurs vues librement et en toute franchise. Elle a rappelé que la commission a été chargée de tenir une discussion générale afin d'élaborer des conclusions dont la Conférence sera saisie pour examen. La qualité des travaux de la commission sera jugée au réalisme et à la pertinence de ces conclusions qui devront fournir une analyse concise du problème et servir de plan pour l'avenir en ce qui concerne le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs, des gouvernements et de l'OIT dans ce domaine. L'oratrice a énuméré les cinq grands objectifs de la commission: i) instaurer une communauté de vues sur les problèmes et les enjeux liés à la question; ii) mettre en lumière la diversité des préoccupations et des intérêts en jeu et s'efforcer de comprendre les points de vue des uns et des autres; iii) évaluer honnêtement les progrès réalisés afin de déterminer les améliorations qui restent à apporter et les obstacles éventuels; iv) chercher un terrain d'entente sur les principes et les valeurs; et v) forger un consensus non seulement sur la perception des questions touchant à la relation de travail, mais aussi sur ce que les partenaires tripartites peuvent et doivent faire, sous les auspices de l'OIT, pour que tous les travailleurs bénéficient de conditions de travail dignes et décentes.

7. La représentante du Secrétaire général de la Conférence a présenté le rapport V. En exposant l'évolution des débats au sein de l'OIT, elle a fait observer qu'à sa 86^e session

(1998) la Conférence internationale du Travail n'est pas parvenue à adopter une norme sur le «travail en sous-traitance», mais que l'importance du problème a été clairement reconnue, de même que la nécessité que l'OIT continue de traiter la question des travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection. En 1998, la Conférence a par conséquent adopté une résolution invitant «le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à inscrire ces questions à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence internationale du Travail». Afin de donner suite à la résolution, le Bureau a demandé que l'on réalise 39 études nationales visant à recenser et décrire les principales situations dans lesquelles les travailleurs manquent de protection adéquate, ainsi que les problèmes posés par ce manque de protection. Les auteurs des études devaient suggérer des mesures pour y remédier. Donnant suite à la résolution, le Bureau a organisé en mai 2000 une réunion tripartite d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection, qui a débouché sur l'adoption d'une déclaration commune (annexe 2 du rapport V).

8. Après avoir passé en revue ses principales sections, la représentante du Secrétaire général a fait observer que le rapport V contient des informations sur i) les différents critères permettant de déterminer l'existence de la relation de travail, et ii) le fond même de la relation de travail, mais qu'il n'évalue pas ces critères et ce contenu. Elle a signalé également que le rapport ne traite pas des contrats civils ou commerciaux liés à la fourniture d'un travail ou de services. Il aborde en revanche les formes de travail flexibles qui s'inscrivent ou non dans le cadre de la relation de travail. Le travail de durée indéterminée ou déterminée, l'exécution d'une tâche spécifique, le travail à temps partiel et le télétravail, par exemple, peuvent s'inscrire dans le cadre de la relation de travail, ce qui n'est pas le cas des contrats civils ou commerciaux qui permettent d'avoir recours aux services de travailleurs indépendants. La raison pour laquelle la question du champ de la relation du travail a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence est la nécessité de traiter du phénomène de plus en plus répandu des travailleurs dépendants qui ne bénéficient pas de protection. Ce phénomène a de multiples causes qui peuvent se combiner: i) la loi est trop étroite ou interprétée de façon restrictive; ii) elle est mal formulée ou ambiguë; iii) sa mise en application laisse à désirer, elle n'est pas respectée; iv) la relation de travail est objectivement ambiguë; v) elle est déguisée; vi) elle est dite «triangulaire». Des questions fondamentales se posent en ce qui concerne la relation déguisée ou objectivement ambiguë: existe-t-il une relation de travail? qui est salarié? qui est l'employeur? Pour ce qui est de la relation de travail «triangulaire», les principales questions sont de savoir qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur, qui est responsable de ces droits. La représentante du Secrétaire général a appelé l'attention sur des initiatives récentes – de caractère législatif et autre – décrites en détail dans le rapport, qui visent à traiter ces questions. En conclusion, elle a mis l'accent sur les perspectives d'action nationale et internationale, citant un extrait de la déclaration commune des experts participant à la Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (mai 2000): «... l'Organisation devrait jouer un rôle central en aidant les pays à formuler des politiques visant à assurer que les lois régissant la relation de travail s'étendent aux travailleurs qui ont besoin de protection».

Déclarations liminaires

9. Retraçant l'historique des travaux de la commission, le vice-président employeur a énuméré un certain nombre de facteurs d'ordre conceptuel et terminologique qui, de l'avis de son groupe, expliquent pourquoi la Conférence internationale du Travail, en 1997 et 1998, n'a pu se mettre d'accord sur l'adoption d'une norme relative au «travail en sous-traitance». Il en a conclu que, de toute évidence, cette forme de travail ne se prête pas à l'action normative. Il a fait observer que, si les débats doivent se solder une fois de plus par

un échec, la crédibilité de la Conférence pourrait en souffrir, de même que et surtout celle de l'Organisation internationale du Travail, elle-même qui n'a rien à gagner à s'engager sur la voie normative dans des domaines qui ne s'y prêtent pas. Assurant que le groupe des employeurs souhaite le succès de cette discussion générale et qu'il l'abordera d'une façon tout à fait positive et réaliste, l'intervenant a souligné que le préalable à une discussion constructive est de comprendre parfaitement la nature du problème, ses causes et ses conséquences. Pour ce qui est de la nature du problème, il y a toujours un manque de clarté et de données concrètes. Il importe donc, avant de chercher apporter des solutions, de clarifier les choses. Il importe également d'évaluer les effets que pourrait avoir telle ou telle solution proposée, une réglementation mal formulée, en particulier, pouvant avoir des incidences sur les coûts et faire obstacle à la création d'emplois. Il ne faut pas oublier non plus que l'évolution des rapports de travail contribue au relèvement du niveau de vie, à l'autonomisation des personnes et à l'amélioration de leurs compétences et de leur formation. L'objet de ce débat n'est pas l'exploitation mais bien la création d'emplois et les moyens d'affranchir les gens de la pauvreté, ce qui suppose une approche proactive et non des solutions fondées sur des modèles dépassés.

- 10.** L'orateur a fait observer que diverses mesures ont été adoptées au niveau national, ce qui, de l'avis de son groupe, montre que les problèmes sont d'ordre national et ne se prêtent pas à une approche internationale commune. Trois grandes questions sont proposées pour servir de base à la discussion: i) quelles sont la nature des problèmes en jeu, leurs causes et leurs conséquences? ii) quelle est la meilleure façon de les traiter? iii) par qui et à quel niveau peuvent-ils être traités? L'orateur a ensuite relevé deux vastes domaines dans lesquels son groupe estime que la commission peut faire de réels progrès: encourager les administrations nationales à faire preuve de clarté, en mettant l'accent sur l'application et le respect des lois en vigueur, et garantir le droit de chacun de connaître son statut au regard de l'emploi et de pouvoir recourir à des procédures bien définies pour déterminer ce statut. En ce qui concerne la portée d'une action internationale à cet égard, il a fait observer que la relation de travail est un domaine très complexe qui reflète des réalités nationales différentes, de sorte qu'une réglementation internationale peut avoir des effets perturbateurs imprévus et non recherchés. C'est aux administrations nationales que devrait incomber la responsabilité de déterminer les critères permettant de reconnaître une relation de travail.
- 11.** Faisant référence aux discussions à la Conférence en 1998, l'intervenant a mis en garde contre le risque de créer une troisième catégorie de travailleurs, qui peut empiéter sur les activités commerciales et les compliquer, et limiter aussi la liberté de choix qui doit caractériser les relations entre entreprises et travailleurs. Il convient de respecter le choix des travailleurs qui ont établi des relations commerciales pour leurs propres besoins. Un travailleur soit est, soit n'est pas un salarié, et le groupe des employeurs n'appuiera aucune activité frauduleuse visant à éluder les obligations découlant de la loi. L'intervenant a souligné toutefois que, du fait de la mondialisation, les entreprises ont dû restructurer leurs activités pour se concentrer sur l'avantage comparatif, notamment en externalisant les processus de production, et son groupe ne souhaite pas s'engager dans un débat sur la viabilité économique ou la justification de telles pratiques. Il a conseillé la prudence dans l'élaboration de recommandations susceptibles de mettre en péril l'action menée par les pouvoirs publics en vue de lutter contre le chômage, en particulier en facilitant le recrutement et en cherchant à diversifier les moyens de trouver un emploi. Il ne faut pas non plus que les politiques adoptées compromettent les partenariats avec les entreprises des pays en développement, dont l'accès aux marchés mondiaux se trouverait ainsi menacé. L'orateur s'est demandé si, compte tenu de la situation de l'économie informelle, le fait de multiplier les lois qui ne sont ni appliquées ni inapplicables contribue vraiment à améliorer l'économie mondiale, et s'il ne vaudrait pas mieux s'efforcer d'appliquer effectivement les lois en vigueur. Il a ajouté que la discussion devrait viser à aider les

administrations des différents pays à clarifier la question au niveau national, en prenant en compte les spécificités et les difficultés nationales et locales. Il a conclu en soulignant que l'expansion du champ de la relation de travail sera un obstacle à la croissance et aux possibilités d'emploi.

- 12.** Le vice-président travailleur a fait observer que la question dont est saisie la commission est au cœur même du mandat de l'OIT. La relation de travail, et avec elle la protection qu'offre la législation du travail, en tant que relation distincte de la relation commerciale normale, est nécessaire en raison de l'inégalité inhérente qui existe entre l'employeur et le salarié. Sans elle, c'est la loi de la jungle qui prévaudrait, les forts imposant leur volonté aux faibles. L'orateur a souligné que le concept de relation de travail est un concept universel qui, dans tout système juridique, fonde une forme distincte de loi – la législation du travail – en prévoyant des critères qui découlent d'un nombre limité et cohérent de faits et qui servent à l'identifier. Il a toutefois précisé que son groupe ne cherche pas à condamner les pratiques légitimes de sous-traitance. Il s'agit donc de savoir qui doit être un salarié et qui est l'employeur de ce salarié. C'est sur cela que les débats devront porter essentiellement. L'orateur a ensuite posé six questions. Premièrement, existe-t-il un problème et, dans l'affirmative, quel est-il? La réponse est affirmative et l'orateur a précisé la nature du problème, à savoir: des millions de travailleurs dépendants qui devraient être protégés par les droits découlant de la relation de travail ne le sont ni en droit ni en fait. Ils peuvent donc être privés de protection dans différents domaines – salaire minimum, durée du travail, rémunération des heures supplémentaires, congés annuels, sécurité sociale, maternité, indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles –, et ne pas être à même d'exercer leur droit d'adhérer à un syndicat ou de négocier collectivement. Signalant la diversité des causes sous-jacentes à ce problème, l'orateur a souligné que les solutions aussi peuvent être multiples et il a exhorté la commission à présenter des conclusions qui donnent des pistes pour remédier à chacune de ces causes. Après avoir réaffirmé le besoin, depuis longtemps reconnu, d'aborder la question des relations de travail ambiguës, il a rappelé qu'en 1990 la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution où sont mentionnés les «travailleurs nominalement indépendants» qui, en réalité, s'engagent dans des relations de travail dépendant davantage apparentées à un emploi salarié, et il a insisté sur la nécessité de les aider à devenir de véritables travailleurs indépendants ou de véritables salariés bénéficiant de tous les avantages associés à ce statut.
- 13.** Le vice-président travailleur s'est ensuite demandé si le problème est répandu. Il a fait observer que le BIT s'occupe de la question des travailleurs privés de protection depuis les années cinquante et que, par ailleurs, plusieurs membres gouvernementaux ont attesté de l'ampleur du problème lors des débats à la Conférence en 1997 et 1998, ainsi qu'à l'occasion de la Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (mai 2000). Citant une enquête réalisée par le groupe des travailleurs, l'orateur a énuméré une longue liste de professions, secteurs et branches d'activité où le problème se pose, plusieurs de ces exemples ayant aussi été mentionnés dans les études nationales ou lors de la réunion d'experts. Il a également fait référence à une publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui constate que la distinction entre emploi indépendant et emploi salarié tend à s'estomper, et que le phénomène des «faux indépendants» est de plus en plus répandu. Quant à la troisième question, celle de savoir si le problème est sérieux, le vice-président travailleur a affirmé qu'il a de nombreuses conséquences néfastes: exploitation des travailleurs, inégalités croissantes, discrimination à l'égard des femmes, problèmes de sécurité et de santé, pertes de recettes fiscales et sociales pour l'Etat, risque systémique pour le système des relations professionnelles, concurrence déloyale subie par les employeurs scrupuleux et respectueux de la loi. L'orateur a souligné que si le problème peut prendre diverses formes, son résultat est toujours le même: ce sont les pauvres, les travailleurs vulnérables qui souffrent. L'expansion du travail dépendant non protégé est

l'une des raisons qui explique la réaction contre la mondialisation. Cette expansion sape la cohésion et l'intégration sociales et ne va pas sans de sérieux inconvénients aussi pour la sécurité publique, la mise en valeur des ressources humaines et la productivité.

- 14.** La quatrième question soulevée par le vice-président travailleur est de savoir si le problème se pose couramment dans les différents pays, régions et systèmes juridiques. Il y a répondu par l'affirmative, se référant à la gamme étendue d'exemples offerts par les 39 études nationales commandées par le Bureau, et au fait que tous les pays connaissent le problème sous un aspect ou sous un autre, certains même le subissant dans toutes ses dimensions. Quant à savoir s'il est techniquement possible d'y remédier, l'orateur a reconnu que la question est complexe, en précisant toutefois que cela vaut pour la plupart des problèmes importants à régler dans le monde. Il a attiré l'attention sur les nombreux exemples cités dans les études nationales de cas où la relation de travail a été recentrée par une réforme législative ou par la jurisprudence. Ainsi, il a cité une disposition législative du Royaume-Uni aux termes de laquelle certaines personnes sont assimilées à des salariés, le Code du travail chilien qui établit une présomption d'emploi pour certains types de travailleurs à domicile, l'exemple sud-africain de la responsabilité conjointe et solidaire assumée par deux entreprises en cas de transfert de l'une d'elles, et l'exemple des Philippines, où l'entrepreneur principal, et non pas le sous-traitant, peut être considéré comme l'employeur. Il a fait observer que l'Organisation internationale du Travail a commencé à s'attaquer à certains aspects du problème, notamment en adoptant des normes sur la sécurité et la santé au travail, ainsi que la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997. Abordant enfin la question de savoir si l'action de l'OIT peut contribuer à une solution, l'orateur a rejeté l'argument selon lequel il y a lieu de laisser les pays trancher au cas par cas, en rappelant les observations formulées par les experts lors de leur réunion à propos de la nécessité de se doter d'un instrument international à cet effet. Les experts gouvernementaux avaient alors appuyé l'élaboration d'une approche commune et le lancement d'une action internationale, en se référant notamment aux répercussions sur la compétitivité à l'échelle internationale. Le vice-président travailleur a souligné que l'Organisation internationale du Travail a adopté des instruments internationaux sur toute une série de questions sociales complexes mais très importantes, qui ont déjà fait l'objet de mesures nationales, l'action conjuguée aux niveaux national et international étant jugée souhaitable et mutuellement avantageuse. L'orateur a exhorté la commission à poursuivre les objectifs suivants: i) réaffirmer l'importance et la pertinence à ce jour de la relation de travail; ii) reconnaître que la dépendance et la subordination sont les critères qui définissent la relation de travail, donner des exemples de facteurs qui ont été utilisés et déterminer un moyen d'actualiser la portée, la définition et les critères; iii) recenser les moyens de faciliter l'accès à l'établissement d'une relation de travail; iv) décourager les tentatives de déguiser la relation de travail ou d'éluder les obligations qui en résultent; v) promouvoir l'action à l'échelle nationale des Etats Membres, des organisations d'employeurs et de travailleurs; vi) formuler un programme de travail ciblé pour le BIT: diffusion d'informations, promotion de bonnes pratiques, activités de coopération technique, assistance et conseils, adoption de normes internationales du travail. Il a fait observer que les problèmes de réglementation du marché du travail ne sont pas les seuls problèmes qui se posent et a établi un parallèle avec la politique fiscale: l'évasion et la fraude fiscales pratiquées par les entreprises et les réponses des autorités compétentes à ces pratiques reflètent les problèmes que la commission doit résoudre en ce qui concerne le champ de la relation de travail. Il a noté que le droit du travail doit traiter tant des effets du contournement de ses dispositions que des effets véritablement dommageables sur le plan social. En conclusion, l'orateur a indiqué que, au XIX^e siècle, la révolution industrielle a entraîné l'exploitation généralisée de la main-d'œuvre. Au XX^e siècle, la plupart des Etats avaient instauré un cadre juridique et institutionnel pour protéger les travailleurs. Le défi à relever au XXI^e siècle est de veiller à ne pas reproduire la situation qui prévalait au

XIX^e siècle, synonyme d'exploitation de la main-d'œuvre, de disparités de revenus et d'insécurité économique et politique.

15. Afin de préciser un point de terminologie, la présidente a présenté à la commission une déclaration commune des groupes employeur et travailleur expliquant qu'aux fins de la discussion le terme «salarié» désigne une personne qui est partie à un certain type de relation juridique reconnue, généralement appelée «relation de travail»; le terme «travailleur» est plus général et s'applique à tout travailleur, qu'il soit ou non salarié.
16. La majorité des membres gouvernementaux qui ont fait des déclarations liminaires – Afrique du Sud, Allemagne, Canada, Grèce, Inde, Japon, Kenya, Norvège, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Trinité-et-Tobago, Venezuela, Yémen, notamment – ont souligné que la commission est saisie d'une question importante et pertinente qui est aussi d'actualité. Certains d'entre eux ont indiqué que cette question touche à l'essence même du travail de l'OIT et qu'elle est à la base des relations professionnelles. De l'avis du membre gouvernemental de l'Allemagne, c'est l'un des sujets les plus importants de la législation sociale et du travail. Dans l'ensemble, les membres gouvernementaux ont reconnu que le problème existe bel et bien et qu'il est de taille, et plusieurs ont mis en lumière sa spécificité nationale, notamment au Canada, en Inde, en Nouvelle-Zélande, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, à Trinité-et-Tobago et au Venezuela. Le membre gouvernemental de l'Australie a déclaré toutefois que la relation de travail reste prédominante et durable et il a conseillé à la commission de ne pas surestimer le problème. Il a souligné l'importance fondamentale du choix dans les relations de travail: les travailleurs qui choisissent d'être des salariés jouissent de l'entière protection de la loi, tandis que ceux qui optent pour une relation commerciale bénéficient des avantages liés à l'indépendance et à la souplesse. Le membre gouvernemental du Yémen a exprimé l'avis qu'il n'y a pas lieu de penser que le salarié est forcément la partie la plus faible dans la relation de travail.
17. A propos de la nature du problème, la membre gouvernementale du Mexique a souligné qu'il n'existe pas de cadre approprié pour établir la relation de travail, ce qui est préjudiciable tant aux travailleurs et aux employeurs qu'aux gouvernements. Les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Danemark, de la République dominicaine et du Kenya ont signalé que les lacunes de la législation du travail ont pour effet d'exclure de son champ certaines catégories de travailleurs qui ont besoin de protection. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a ensuite souligné que cette exclusion, qu'elle soit volontaire ou non, provoquera un nivellement par le bas. Le membre gouvernemental de l'Inde a parlé de l'impact spécifique sur les femmes. Les membres gouvernementaux de la République dominicaine et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de même que le Mouvement mondial des travailleurs chrétiens et la Jeunesse ouvrière chrétienne internationale, ont abordé des points précis relatifs à l'économie informelle. Les membres gouvernementaux de l'Australie, du Danemark, du Kenya, de la Nouvelle-Zélande, du Venezuela et du Yémen ont parlé des inconvénients découlant des relations déguisées ou ambiguës, et ceux du Danemark, de la Grèce, du Kenya, de la Nouvelle-Zélande et du Venezuela ont soulevé différents points concernant la relation triangulaire.
18. Les membres gouvernementaux ont exprimé le point de vue de leurs gouvernements sur les causes sous-jacentes des problèmes auxquels se heurtent les travailleurs dépendants. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne, du Danemark, de la Grèce, du Kenya et du Venezuela ont formulé des observations sur l'expansion des nouvelles formes de travail et l'évolution des procédés de production. L'impact profond de la mondialisation sur le marché et l'organisation du travail a été mentionné par les membres gouvernementaux de l'Allemagne, du Danemark, de l'Inde, du Kenya et du Venezuela. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne et de Trinité-et-Tobago ont affirmé que la montée du chômage est aussi un facteur dans la mesure où ce phénomène facilite l'exploitation des

travailleurs. Le membre gouvernemental de Trinité-et-Tobago a cité comme facteur supplémentaire le fait que les travailleurs connaissent mal leurs droits et que nombre d'entre eux ont un sentiment de crainte lorsqu'il s'agit de les exercer. Le Mouvement mondial des travailleurs chrétiens et la Jeunesse ouvrière chrétienne internationale se sont aussi exprimés sur ces aspects du problème.

- 19.** A propos des moyens d'aborder les questions relatives à la relation de travail, la membre gouvernementale du Mexique a noté que d'un pays à l'autre l'approche est différente, alors que le membre gouvernemental du Canada a estimé qu'il y a beaucoup de dénominateurs communs. Le membre gouvernemental de la Grèce, s'exprimant au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne qui sont membres de la commission (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) et les membres gouvernementaux de l'Inde et de la Norvège ont affirmé qu'il faut s'attacher à mieux faire comprendre le problème. Le membre gouvernemental du Canada a indiqué que les gouvernements dans leur ensemble doivent pouvoir se faire une meilleure idée de la situation réelle à laquelle sont confrontés les employeurs et les salariés pour pouvoir identifier les lacunes et y remédier, et ils ont suggéré de centrer l'attention sur la protection des travailleurs les plus vulnérables. Le membre gouvernemental du Japon a indiqué qu'une approche uniforme risque de ne pas être opportune. De même, tout en reconnaissant le caractère universel de la relation de travail, la membre gouvernementale du Danemark a mis en garde la commission en indiquant qu'il n'existe pas de solution universelle facile aux différents problèmes. Elle a fait valoir en particulier que les relations déguisées et ambiguës doivent être examinées séparément des relations triangulaires, car les unes et les autres ne posent pas le même type de problèmes.
- 20.** Plusieurs membres gouvernementaux ont insisté sur la nécessité de faire la part des divers intérêts en jeu au moment de chercher des solutions. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a fait observer que le problème des travailleurs dépourvus de protection se pose dans le monde entier et que, pour assurer des conditions de travail humaines et une concurrence loyale, il importe de tenir compte des intérêts tant des employeurs que des travailleurs. Plusieurs membres gouvernementaux (Mexique, Royaume-Uni, Trinité-et-Tobago, Yémen) ont souligné à ce propos l'importance du dialogue social au niveau national qui permet à chacune des parties de faire valoir son point de vue. Les membres gouvernementaux du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont appuyé l'idée d'un dialogue social au niveau international dirigé par le BIT. La nécessité de trouver des réponses garantes de souplesse et respectueuses des spécificités nationales a été reconnue par plusieurs membres gouvernementaux (Danemark, Grèce, Japon, Norvège, Yémen). Le membre gouvernemental du Venezuela a recommandé à la commission de prendre garde de ne pas créer une troisième catégorie de travailleurs, et au contraire de s'orienter vers l'adoption de critères communs permettant de déterminer plus facilement qui est salarié et qui ne l'est pas. Le membre gouvernemental de la Norvège a exhorté la commission à ne pas chercher à adopter une définition commune de la relation de travail et à se concentrer plutôt sur le type de protection dont les travailleurs ont besoin. La nécessité de mieux faire appliquer la loi a aussi été mentionnée par les membres gouvernementaux du Japon, du Kenya et de Trinité-et-Tobago.
- 21.** A propos du rôle de l'OIT, certains membres gouvernementaux (Danemark, Yémen) ont fait part de leur souhait que le BIT étudie plus avant la question de la relation de travail, d'autres (Afrique du Sud, Danemark, Inde, Kenya, Papouasie-Nouvelle-Guinée) qu'il fournisse des conseils et une assistance techniques. Les membres gouvernementaux du Danemark, de la République dominicaine, de la Nouvelle-Zélande et du Venezuela ont appuyé l'adoption d'une recommandation, tandis que le membre gouvernemental de la Grèce, qui s'exprimait au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union

européenne qui sont membres de la commission, s'est déclaré favorable à l'établissement de directives pour une action visant à protéger les travailleurs.

- 22.** Commentant les déclarations d'ouverture, le vice-président employeur a remarqué que les perspectives ont évolué et qu'elles se sont affinées depuis les dernières discussions. Il a toutefois souligné que son groupe continue de contester l'idée que le problème est de nature universelle, faisant valoir qu'au contraire les différentes déclarations mettent en lumière sa diversité. Toute action dans ce domaine exigera de la souplesse, compte tenu de la diversité des situations nationales. L'orateur s'est aussi inscrit en faux contre l'avis du vice-président travailleur que l'exclusion du champ de la relation de travail est synonyme pour l'Etat d'un important manque à gagner fiscal. Il a affirmé que la perte de recettes fiscales s'explique par différents facteurs qui n'ont rien à voir avec le manque de clarté de la relation de travail. Il a demandé plus de détails sur les protections concernées car certaines, comme par exemple en matière de santé et de sécurité, ne sont même pas liées à l'existence de cette relation. Reconnaissant que, dans certains systèmes, l'assurance maladie est liée à la relation de travail, le vice-président employeur a néanmoins souligné que, de l'avis de son groupe, il n'est pas opportun d'élargir la relation de travail, et il est préférable de revoir et réformer les régimes d'assurance maladie. Il est peu probable aussi que la protection relative à la durée du travail soit un problème important pour les travailleurs qui optent pour une relation commerciale plutôt que pour une relation de travail. Tout en concédant qu'il y a certes des travailleurs qui sont exploités, l'orateur a exhorté la commission à examiner avec précision les besoins et les moyens de les satisfaire. Il a fait remarquer que la question de la mise en application a été soulevée au cours de la discussion et il a affirmé que ce problème résulte tout autant d'une méconnaissance de la loi que d'un manque de capacité. Dans les cas où le défaut d'exécution est imputable à l'absence de volonté politique, il ne servira à rien d'élargir le champ de la relation de travail. L'orateur a reconnu que le BIT a un rôle à jouer par le biais de la coopération technique et des conseils qu'il peut fournir sur le renforcement des capacités. Il a appelé les gouvernements à affecter suffisamment de ressources à l'exécution de la loi.
- 23.** Le vice-président travailleur a mis l'accent sur les points de convergence qui se sont exprimés dans beaucoup de déclarations liminaires et qui, de l'avis de son groupe, faciliteront la formulation d'une solution ou d'un ensemble de solutions. La discussion a montré que le problème est largement reconnu et qu'il existe différentes façons de l'envisager. Sur la question de la fiscalité, l'orateur a souligné qu'il faut appliquer la loi, et il a cité une sous-commission officielle du gouvernement des Etats-Unis qui déplore l'ampleur du manque à gagner fiscal découlant d'une «classification erronée» des travailleurs par statut au regard de l'emploi. Etant donné l'efficacité de l'administration fiscale des Etats-Unis, on ne peut imaginer que le problème résulte d'une capacité insuffisante. En ce qui concerne la sécurité et la santé au travail, l'orateur a affirmé qu'il serait utile, pour ce qui est plus généralement des relations triangulaires, de prévoir une responsabilité conjointe et solidaire ou la répartition des responsabilités entre les deux entreprises, comme cela existe dans ce domaine. Il a précisé que, pour autant, le groupe des travailleurs ne taxe pas d'illégitime toute relation qui n'entre pas dans le champ de la relation de travail, et il a reconnu que beaucoup de contrats commerciaux sont régis par des règles bien établies et se caractérisent par une égalité de pouvoir. Toutefois, dans une relation employeur-salarié normale, il n'y a pas d'équilibre du pouvoir, et il est largement prouvé que les travailleurs dépendants sont victimes de pratiques abusives, ce qui explique que des lois et des institutions liées à la relation de travail ont été établies pour les protéger. A propos de l'incidence des normes internationales du travail sur l'emploi, l'orateur a fait remarquer que le marché du travail a certes beaucoup gagné en flexibilité, mais que par ailleurs il y a eu aussi une forte augmentation du chômage. Il a cité en exemple les Etats-Unis, où le taux de chômage s'est accru en dépit du degré élevé de flexibilité du marché du

travail. Il a souligné la nécessité de concilier protection des travailleurs et flexibilité du marché du travail en précisant que, de fait, la relation de travail offre un degré non négligeable de souplesse.

Point 1. Causes et conséquences générales de l'absence de protection

24. Le premier point suggéré pour la discussion portait sur les facteurs en raison desquels des travailleurs qui devraient être protégés dans le cadre d'une relation de travail ne le sont pas et les conséquences de cette absence de protection pour les gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Le vice-président employeur a commencé par déclarer que la protection des travailleurs n'est pas exclusivement associée à l'existence d'une relation de travail, et qu'elle peut aussi être assurée par d'autres types de loi. La protection n'est pas toujours liée à la relation de travail. C'est le cas par exemple de la protection de la santé et de la sécurité, qui repose sur le principe de la responsabilité de l'occupant. L'indemnisation des accidents du travail est basée sur les modèles de responsabilité civile, et la négociation collective elle-même ne trouve pas son origine dans la relation de travail mais dans l'évolution du syndicalisme au XIX^e siècle. Tenter de définir une relation de travail typique ou normale n'est plus de mise dans le monde économique moderne. Grâce à l'évolution récente des marchés du travail, les individus peuvent désormais choisir librement de se dissocier des formes traditionnelles du contrat de travail.
25. L'orateur a ajouté que les relations de travail sont aujourd'hui si complexes qu'aucune définition ne pourra jamais prétendre appréhender l'ensemble des cas possibles. Selon les pays, il existe divers critères ou moyens de décider si quelqu'un est ou n'est pas salarié. Il serait inexact de croire que certains critères s'appliquent universellement. De l'avis du groupe des employeurs, le critère de dépendance n'est pas approprié pour décider du statut de salarié, parce que la dépendance se manifeste sous diverses formes et peut être plus ou moins significative selon les circonstances. S'il est vrai que les systèmes juridiques se fondent couramment sur les mêmes faits qui caractérisent la relation pour déterminer le statut au regard de l'emploi, l'orateur a indiqué qu'à son avis ce critère ne tient pas compte de l'intention des parties. Il en résulte que des travailleurs qui souhaitent être traités comme des indépendants sont finalement classés dans la catégorie des salariés.
26. S'agissant de l'ampleur réelle de l'absence de protection, le vice-président employeur a déclaré que le rapport du Bureau n'apporte pas de réponse claire à la question et que les exemples qu'il fournit donnent à penser que les systèmes juridiques nationaux sont à même de résoudre les problèmes. Il serait erroné de présumer que tous les travailleurs manquant de protection souhaitent forcément être protégés. Certains préfèrent proposer leurs services en dehors du champ de la relation de travail, et ce pour diverses raisons: moindres obligations fiscales, possibilités de revenu accrues, surcroît de flexibilité et liberté personnelle. Une meilleure connaissance des préférences des travailleurs est nécessaire pour discuter au fond de ce sujet. A propos des conséquences de l'absence de protection, le vice-président employeur a estimé que le Bureau n'a pas véritablement analysé les conséquences économiques et sociales d'une nouvelle réglementation. Il est à craindre que celle-ci aurait des effets non souhaités, notamment la contraction des possibilités d'emploi et la création d'une troisième catégorie de travailleurs qui n'aurait ni la flexibilité des travailleurs indépendants ni la protection juridique des salariés.
27. Le vice-président travailleur a fait remarquer que de nombreux facteurs participent à l'absence de protection. Beaucoup sont énumérés dans le rapport du Bureau. On peut en ajouter d'autres. Il est important de souligner que la question n'a rien de nouveau pour le BIT et que les discussions sur ce sujet remontent aux années cinquante. A propos des

conséquences, le vice-président travailleur a déclaré que l'absence de protection a des effets négatifs tant pour les employeurs et les travailleurs que pour les gouvernements. Pour les employeurs, elle est synonyme de concurrence déloyale. Des entreprises obtiennent un avantage en termes de coûts par la simple manipulation du type de relation établie avec les travailleurs. Cette forme de concurrence n'est pas porteuse d'efficacité au sens dynamique du terme, c'est-à-dire qu'elle n'incite pas à accroître la productivité. Elle est donc génératrice d'externalités négatives pour la société dans son ensemble.

- 28.** S'en remettre à des formes de travail non protégé a aussi des conséquences négatives pour les gouvernements parce que cela augmente les risques professionnels et favorise l'évasion fiscale et sociale. Cela dissuade les entreprises d'investir dans la mise en valeur des ressources humaines, et le défaut de qualification qui en découle est, là encore, une externalité négative pour la société. Les travailleurs qui passent d'une relation de travail dépendant à un emploi indépendant n'améliorent pas nécessairement leur situation, de sorte que le recours aux formes non protégées de travail a souvent pour effet d'aggraver les inégalités de revenus et, par conséquent, de nuire à la cohésion sociale. Les conséquences négatives pour les travailleurs sont évidentes: ils se voient privés de la protection que le droit du travail leur offrait.
- 29.** Le vice-président travailleur s'est déclaré en désaccord avec l'opinion du vice-président employeur selon laquelle une définition unique de la relation de travail serait impropre ou techniquement impossible. De l'avis de son groupe, une série d'éléments communs ressort clairement des études nationales citées dans le rapport V. Ces éléments touchent aux notions de subordination et de dépendance. S'agissant de l'ampleur des pratiques abusives, l'orateur a signalé que précédemment le membre gouvernemental de l'Inde a fait remarquer que, dans son pays, des millions de travailleurs sont privés de la protection à laquelle ils ont pourtant droit; il a aussi cité des chiffres de l'OCDE montrant qu'une proportion significative de travailleurs sont classés dans la catégorie des indépendants alors qu'ils remplissent les critères définissant la relation de travail. En conclusion, l'orateur a déclaré que les causes du problème sont multiples, mais que le problème lui-même – l'absence de protection – est fondamentalement unique et qu'il a une dimension internationale. Cela n'implique pas forcément qu'il a une solution unique. Il se pourrait au contraire, qu'il faille plus d'un instrument de l'OIT pour le résoudre de fait.
- 30.** La présidente a ensuite donné la parole à plusieurs membres gouvernementaux sur ce premier point. La membre gouvernementale de la République-Unie de Tanzanie a déclaré que l'absence de protection des travailleurs a des conséquences désastreuses, surtout dans les pays pauvres où elle aggrave la pauvreté synonyme d'exclusion sociale. Selon elle, le phénomène s'explique avant tout par l'incapacité des administrations du travail de s'adapter à l'évolution socio-économique et de tenir compte des changements que connaissent les marchés du travail. L'oratrice a exprimé sa préférence pour un instrument général qui laisse aux gouvernements et aux partenaires sociaux la possibilité de mettre au point, dans le respect de règles générales, leurs propres solutions à des problèmes spécifiques. Elle a enfin mis en garde contre le risque d'appliquer un seul modèle de protection à des pays qui se caractérisent par des niveaux différents de développement ou de qualification de la main-d'œuvre. Le membre gouvernemental du Guatemala a convenu que certains pays n'ont pas la capacité de faire appliquer la loi, ajoutant qu'un nouvel instrument international n'améliorera pas nécessairement cette capacité. Il a aussi relevé la tendance croissante à considérer des travailleurs dépendants comme des indépendants. Il est important que les gouvernements définissent des critères permettant de distinguer clairement ces deux catégories. Les membres gouvernementaux du Liban et de la République arabe syrienne ont aussi souligné l'importance de mieux faire appliquer les lois existantes. Souvent, ce sont des considérations de coûts qui font obstacle à l'amélioration de cette capacité. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a déclaré

que le problème de l'absence de protection nécessite l'adoption d'une convention ou d'une recommandation. Enfin, le membre gouvernemental de la République dominicaine a expliqué que la croissance du chômage conduit les travailleurs à accepter des conditions de travail qui sont loin d'être optimales et souvent illégales.

31. La présidente a invité le vice-président employeur à répondre à ces interventions. A propos d'une déclaration du vice-président travailleur, il a d'abord déclaré que l'élargissement du champ de la relation de travail ne résoudrait pas le problème mais ne ferait qu'offrir aux employeurs sans scrupules de nouvelles possibilités de contourner la loi ou de l'éluider. Il s'est ensuite demandé s'il est avéré que les nouvelles formes d'emploi, hors du champ de la relation de travail, vont de pair avec des niveaux inférieurs de formation. Selon lui, les connaissances à ce sujet sont encore insuffisantes. Enfin, il considère que l'exemple de l'Inde, cité par le vice-président travailleur, illustre la grande capacité qu'ont les pays de décider des critères de distinction entre différents types de relations.
32. Répondant aux observations formulées, le vice-président travailleur a tiré les conclusions suivantes: si le problème des travailleurs dépourvus de protection existait avant la mondialisation, celle-ci l'a exacerbé; les déficiences des administrations du travail contribuent significativement au phénomène; les formes de relation de travail déguisées ou objectivement ambiguës se sont multipliées ces dernières années. En conclusion, il a déclaré que l'intention du groupe des travailleurs n'est en aucune façon d'empêcher ou de restreindre le recours à des relations commerciales *bona fide* et légitimes, mais d'éviter que les employeurs sans scrupules bénéficient d'un avantage comparatif déloyal. Il a fait observer que la discussion a fait ressortir la nécessité d'une action internationale, car un grand nombre de pays sont confrontés aux mêmes problèmes et leurs causes sont très semblables d'une juridiction nationale à l'autre.

Point 2. Raisons identifiées de l'absence de protection

33. Le deuxième point suggéré pour la discussion était le suivant: «Dans quelle mesure arrive-t-il que les salariés ne bénéficient pas de la protection que devrait leur offrir la relation de travail en raison de l'un des facteurs ci-après ou d'une combinaison de plusieurs d'entre eux: la loi n'est pas claire, son champ d'application est trop restreint, ou elle est inadaptée pour toute autre raison; la relation de travail est ambiguë; la relation de travail est déguisée; il existe manifestement une relation de travail mais on ne saisit pas clairement qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur et qui en est responsable?» La présidente a donné la parole au vice-président travailleur qui a fondé son propos sur des cas précis.
34. L'orateur a ainsi fait mention de l'adoption en 1995, en Afrique du Sud, de la loi sur les relations professionnelles qui exclut de la catégorie des salariés les travailleurs indépendants, les privant ainsi des protections associées à la relation de travail. C'est alors que dans divers secteurs, notamment l'habillement, les employeurs ont demandé à leurs travailleurs de signer un document détaillé dans lequel ils se déclaraient eux-mêmes travailleurs indépendants. Or c'étaient des salariés qui continuaient de l'être. Pourtant, diverses clauses de leur contrat visaient à masquer l'existence d'une relation de travail. Par exemple, ces «travailleurs» devaient payer un «loyer» mensuel de 0,10 dollars E.-U. Le vice-président travailleur a fait valoir que cet exemple montre comment les textes juridiques, lorsqu'ils comportent des lacunes, peuvent inciter les employeurs à faire fi des droits des salariés et à obtenir ainsi un avantage déloyal au détriment des concurrents respectueux de la loi. Il a ajouté que cela n'est pas une particularité de l'Afrique du Sud et que cet exemple fait écho à des expériences semblables observées dans d'autres parties du monde. S'agissant des relations de travail ambiguës, l'orateur a affirmé que le caractère objectif de la relation de travail doit prévaloir sur les choix subjectifs des parties pour

déterminer le statut des travailleurs. Il a cité l'exemple de la boîte de haricots qui ne perd pas ses caractéristiques par le simple fait que l'étiquette a été changée et indique «jus de pomme». De même, les caractéristiques ou éléments essentiels d'une relation de travail peuvent faire l'objet d'une définition objective et contribuer à déterminer l'existence d'une relation de travail.

- 35.** Le vice-président employeur a déclaré que, plus qu'au manque de précision des lois, c'est à leur application défailante qu'il faut imputer le problème de l'absence de protection. A cet égard, il est peu probable qu'une norme internationale du travail puisse changer la situation. S'agissant de l'ambiguïté, une personne soit est salariée, soit ne l'est pas. Un travailleur est considéré comme un salarié lorsqu'il existe une relation de travail reconnue par la loi. C'est un critère juridique déterminé par la législation et la pratique nationales. L'orateur a ajouté que la dépendance est un critère inapproprié qui accroît l'ambiguïté. Les salariés dont les services sont proposés à une entreprise utilisatrice ne doivent pas être considérés comme des salariés de celle-ci. S'agissant des relations de travail déguisées, le groupe des employeurs n'apporte pas son soutien aux tentatives délibérées d'échapper aux obligations légales car elles créent des situations de concurrence déloyale. L'orateur a souligné que s'ils sont ouverts à l'idée de discuter la notion de relation de travail déguisée, les employeurs, en revanche, mettent en garde contre des solutions qui risquent d'entrer en conflit avec les relations commerciales *bona fide* ou d'aller à l'encontre des travailleurs qui, à titre individuel, souhaitent plus d'indépendance. A propos de l'exemple du manque de précision de la loi en Afrique du Sud, mentionné par le vice-président travailleur, le vice-président employeur a souligné qu'il montre que, même lorsque la loi n'est pas claire, il existe, au niveau national, des mécanismes qui permettent d'y remédier.
- 36.** Plusieurs membres gouvernementaux – notamment Bahreïn, Côte d'Ivoire, République dominicaine, Guatemala, Liban, Namibie – ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine ont apporté leur contribution en fournissant des exemples, tirés de leur expérience nationale, de situations dans lesquelles des relations ambiguës, déguisées ou triangulaires, de même que d'autres circonstances, ont débouché sur un défaut de protection des travailleurs. D'autres membres gouvernementaux – Italie, Pays-Bas – ont montré comment ils ont cherché, par le biais de la législation, à améliorer la protection des travailleurs engagés dans des relations ambiguës ou triangulaires. Certains membres gouvernementaux – Australie, Etats-Unis, Mexique – ont donné un aperçu général des différents critères utilisés par leurs juridictions nationales pour déterminer le statut de différentes catégories de travailleurs. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a décrit les modalités juridiques qui permettent dans son pays de déterminer qui est salarié. Divers autres membres gouvernementaux – Cameroun, El Salvador, Namibie, Nigéria – ont souligné que la mise en application insuffisante des lois a pour effet de limiter la protection des travailleurs, rappelant l'urgence qu'il y a à renforcer les capacités d'exécution. Les membres gouvernementaux de la République dominicaine et de Trinité-et-Tobago ont montré que, dans bien des cas, les travailleurs ne sont pas à même de bénéficier de la protection à laquelle ils ont droit parce qu'ils évitent de demander justice devant les tribunaux. A cet égard, le membre gouvernemental du Venezuela a signalé que la capacité du pouvoir judiciaire est un facteur important à prendre en considération. Les membres gouvernementaux de la Namibie et du Yémen ont affirmé que, souvent, travailleurs et employeurs, en particulier dans l'économie informelle, connaissent mal leurs droits et leurs obligations.
- 37.** Certains membres gouvernementaux, dont ceux du Guatemala et du Liban, ont indiqué qu'il y a lieu de définir avec précision la relation de travail et les concepts qui y sont associés. Les membres gouvernementaux du Canada et des Etats-Unis se sont déclarés favorables à l'élaboration par le BIT de directives visant à clarifier le statut au regard de l'emploi. Le membre gouvernemental du Canada a souligné qu'il est important d'avoir des

mécanismes accessibles et transparents pour identifier le statut des travailleurs. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a indiqué que son gouvernement est favorable à l'adoption d'un instrument propre à garantir une certaine souplesse dans le respect des différences locales. Le membre gouvernemental des Pays-Bas a estimé qu'il est à la fois nécessaire et possible d'aborder le problème des travailleurs dépourvus de protection dans une optique internationale mais qu'il faut tenir compte du besoin de flexibilité.

- 38.** Plusieurs autres membres gouvernementaux sont convenus de l'importance de la flexibilité. La membre gouvernementale de la Namibie a indiqué qu'elle est fondamentale. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a mis en garde contre le risque de créer des obstacles susceptibles de limiter la capacité de choix. Il a affirmé que la législation peut être un instrument à double tranchant qui peut avoir des conséquences imprévues. Le membre gouvernemental du Venezuela a ajouté qu'une législation trop stricte et rigide pourrait être inopportune. La membre gouvernementale de l'Autriche a parlé de la nécessité de concilier protection, souplesse et autonomie des travailleurs. Le membre gouvernemental de la Pologne a observé qu'il y a lieu, lorsqu'on débat du niveau approprié de protection, de tenir compte de la nécessité de multiplier les possibilités d'emploi.
- 39.** Faisant part de ses réflexions sur les critères utilisés pour déterminer le statut au regard de l'emploi, le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a déclaré que, depuis que les critères fondés sur des facteurs uniques ont été en grande partie abandonnés dans son pays, l'ambiguïté est plus grande qu'auparavant, et c'est souvent l'employeur qui tranche, d'où une vulnérabilité accrue des travailleurs. A propos de l'opportunité de limiter l'ambiguïté en élaborant des définitions juridiques plus précises, le membre gouvernemental de l'Australie a fait valoir que les tentatives d'éliminer toute ambiguïté sont vouées à l'échec. L'ambiguïté est un trait nécessaire des relations humaines et c'est aussi une source précieuse de souplesse. Le membre gouvernemental de la Suisse a fait part de l'expérience de son pays qui a cherché à préciser la relation de travail. Il a ajouté qu'il a fallu abandonner cette tentative lorsqu'on a réalisé que la précision juridique peut compliquer les choses et aggraver le flou qu'on cherche à limiter.
- 40.** Le vice-président employeur a résumé les débats en déclarant que l'imprévisibilité de la loi n'est favorable à personne, parce qu'elle débouche sur des conflits qui ne sont pas souhaitables. Toutefois, il a estimé que la clarté juridique n'est pas forcément le meilleur moyen d'améliorer la prévisibilité. De fait, les mauvaises lois, fussent-elles claires, créent des rigidités inutiles. Il est rare qu'elles facilitent la tâche de ceux qui souhaitent travailler mais en sont empêchés faute d'emplois disponibles. L'orateur a remarqué qu'il existe une convergence de vues sur le fait qu'une relation de travail déguisée est, à toutes fins, une relation de travail. Ce qui importe à cet égard, c'est que la législation du travail soit appliquée. La question de la mise en application est un problème national qui doit se régler au niveau national. Enfin, l'orateur a demandé des éclaircissements sur les termes «directives» et «conseils» qui ont été utilisés au cours du débat. Il a établi une distinction entre le niveau national et le niveau international et entre conseils et directives. Les directives peuvent supposer un certain niveau de prescription, qui peut ne pas être approprié. Les conseils visent à recenser d'autres méthodes possibles et sont préférables parce qu'ils offrent un choix.
- 41.** Le vice-président travailleur a aussi noté qu'il existe une remarquable convergence sur plusieurs points. Il est largement reconnu qu'il faut établir des distinctions appropriées entre travailleurs dépendants et travailleurs indépendants. Par ailleurs, beaucoup de participants ont reconnu que les relations de travail déguisées ont des conséquences sociales néfastes. Il partage l'opinion des membres gouvernementaux du Liban et du Nigéria, selon qui les problèmes ne relèvent pas seulement de l'application de la loi mais

de son champ d'application actuel. Se référant à une observation formulée par le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud, l'orateur a déclaré que l'une des tâches essentielles de la commission est de décider si c'est véritablement par choix que les travailleurs s'engagent dans une relation qui n'est pas une relation de travail. Il est convenu avec le vice-président employeur que la distinction entre salarié et non-salarié est un point de départ utile mais il a ajouté que le statut de salarié est défini par des caractéristiques objectives. Il a cité plusieurs études nationales, notamment sur l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie et les Philippines, pour mettre en évidence les omissions de la loi, les ambiguïtés ou les conséquences sociales négatives sur les travailleurs. Revenant sur les commentaires à propos de la situation du marché du travail en Afrique du Sud, il a noté que le vice-président employeur convient que, dans ce cas, il faudrait, pour éliminer l'ambiguïté juridique, disposer de mécanismes de rédaction plus performants. Il faudrait aussi revoir la législation en vigueur à la lumière des problèmes nouveaux. A propos de l'observation faite par le vice-président employeur au sujet du sort de ceux qui ne travaillent pas, il a signalé que le rapport entre les normes ou les protections institutionnelles en général et la croissance de l'emploi est complexe, et que l'expérience ne permet pas, loin de là, d'établir une corrélation positive entre la souplesse du marché du travail et la création d'emplois. Il a noté que, à l'évidence, si le niveau de protection des travailleurs et le champ de la relation de travail était automatiquement associés au niveau de l'emploi, comme le suggère le vice-président employeur, alors la proportion de salariés ne serait pas aussi élevée en Allemagne et en Suède, ni aussi faible en Indonésie et au Pakistan, comme l'indique l'annexe 2 du rapport. L'orateur a enfin indiqué qu'avant l'adoption de la réglementation relative au salaire minimum au Royaume-Uni, les prophètes de malheur avaient prédit qu'elle entraînerait des pertes massives d'emploi; en fait, l'emploi a augmenté dans la période qui a suivi.

Point 3. Développement des systèmes d'administration du travail

42. Le point 3 suggéré pour la discussion était libellé comme suit: «Comment les systèmes d'administration du travail et leurs services devraient-ils être développés pour répondre plus efficacement aux défis posés par le non-respect de la loi et l'insuffisance de sa mise en application?» La présidente a fait observer qu'au cours de la discussion la commission a plusieurs fois soulevé la question de l'application et des conséquences importantes qui en résultent pour les systèmes d'administration du travail et pour le rôle de l'inspection du travail.
43. Le vice-président travailleur a indiqué que son groupe convient de la nécessité de renforcer sensiblement les administrations du travail pour que la législation du travail soit mieux respectée et mise en application, mais il a souligné que ce n'est toutefois pas une condition suffisante et qu'il faudra agir sur un certain nombre d'autres fronts, y compris la réforme simultanée de la législation. Son groupe reconnaît également que les inspecteurs du travail rencontrent souvent des difficultés énormes pour s'acquitter de leur tâche, comme cela est indiqué dans le rapport V, et que les mécanismes permettant de surveiller l'application de la législation du travail devraient être sensiblement améliorés dans pratiquement tous les pays. L'orateur a noté que les ressources humaines et financières allouées aux administrations du travail, et en particulier aux services d'inspection du travail, sont trop rares et souvent en diminution, ce qui est un problème. Au nom de son groupe, il a suggéré un certain nombre de moyens de renforcer l'administration du travail, en particulier les services d'inspection du travail: i) mettre au point des modèles de références internationaux concernant le montant des ressources à allouer aux services d'inspection du travail, montant qui serait calculé par exemple en pourcentage du budget de l'administration du travail ou du budget général, en prenant éventuellement pour base un

pays dans lequel ces services fonctionnent particulièrement bien; ii) encourager les gouvernements à faire preuve de volonté politique et à s'engager réellement à accorder un degré de priorité suffisant à l'inspection du travail; iii) compte tenu des contraintes budgétaires qui peuvent limiter la capacité, en particulier des pays en développement, de développer ces services, demander à la communauté internationale de consacrer un plus grand pourcentage de l'aide au développement à appuyer la création par les gouvernements d'institutions pour garantir le respect de la législation du travail; iv) accroître les capacités grâce à la formation, mettre en place des systèmes modernes et faire un meilleur usage de la technologie; v) axer l'inspection sur les industries et les entreprises dans lesquelles des problèmes risquent davantage de survenir, comme le bâtiment et les transports; vi) améliorer la coordination et le partage d'informations entre les différentes administrations, notamment celles qui sont responsables du travail, de l'impôt et de la sécurité sociale; vii) promouvoir la collaboration et les actions conjointes entre le mouvement syndical et les services d'inspection du travail.

- 44.** Le vice-président travailleur a mis l'accent sur des innovations introduites dans différents pays, notamment la nomination d'inspecteurs du travail au niveau tripartite ou par les syndicats. Il a fait remarquer que les organisations d'employeurs ont un rôle important à jouer, celui de faire énergiquement campagne en faveur du respect de la loi et des normes du travail. Il a évoqué également la contribution que l'OIT devrait apporter en élaborant des directives sur les pratiques optimales en matière d'inspection du travail et de relations de travail déguisées, ambiguës et triangulaires, et il s'est référé à l'examen par le Conseil d'administration du BIT de rapports périodiques sur l'administration du travail. Au nom de son groupe, il a proposé que, au niveau national, l'administration du travail fasse l'objet d'un examen tripartite périodique.
- 45.** Le vice-président employeur a souligné qu'il est primordial que la législation soit claire, car cela permet de réduire sensiblement le besoin d'intervention des autorités judiciaires ou administratives. Il faut donc que la loi soit effectivement exécutée. L'orateur a exhorté les gouvernements à veiller à ce que la législation nationale soit claire et à concevoir des méthodes pour que les lois existantes soient claires et bien comprises. Il a ajouté qu'il serait sans doute bon d'avoir plus d'informations de meilleure qualité sur les droits et les prérogatives des différentes catégories de travailleurs. Il a encouragé les gouvernements à associer les partenaires sociaux aux efforts visant à faire en sorte que la législation soit de qualité et en phase avec le monde du travail. De l'avis du groupe des employeurs, la formation des inspecteurs du travail et l'éducation des travailleurs et des employeurs ne peuvent que contribuer à une plus grande compréhension de la législation, d'où un meilleur respect de ses dispositions. Une formation devrait aussi être dispensée aux fonctionnaires de l'administration du travail pour qu'ils aient une connaissance de base de la législation nationale et soient capables de faire la distinction entre un salarié et un non-salarié. L'orateur a insisté sur l'utilité de l'information et des conseils qui peuvent prendre la forme d'indications écrites, y compris les interprétations faites par les tribunaux, préparées en collaboration avec les partenaires sociaux. Il a fait remarquer que plusieurs membres de la commission ont déjà fait état de problèmes relatifs à l'inspection du travail touchant en particulier aux ressources, à l'efficacité et à la formation. L'inspection du travail n'est qu'un aspect de la mise en application de la loi et il est nécessaire d'envisager cette question sous un angle plus large.
- 46.** Le vice-président employeur a suggéré quelques méthodes pour résoudre les cas litigieux portant sur la relation de travail: i) il faudrait envisager des solutions adaptées aux différentes situations nationales, compte tenu des différences entre les secteurs et du but recherché au travers des divers types de protection; ii) les mécanismes de règlement devraient être accessibles et d'un coût abordable, des contrôles suffisants devraient être effectués pour prévenir les abus; iii) il convient d'encourager les gouvernements à étudier

la législation nationale en vigueur pour veiller à ce qu'elle soit appropriée, prévisible et efficace; iv) il faudrait envisager de fournir davantage d'informations de meilleure qualité sur les droits et prérogatives correspondant à telle ou telle catégorie de personnes; v) le principe de l'intention des parties de s'engager ou non dans une relation de travail doit être respecté; vi) certaines solutions pourraient être axées sur les besoins spécifiques de travailleurs particuliers; vii) les administrations nationales devraient procéder à un réexamen périodique des programmes et processus de mise en application de la loi.

- 47.** Plusieurs membres gouvernementaux ont souligné que les systèmes d'administration du travail peuvent jouer un rôle important pour mieux faire appliquer et respecter la loi, certains insistant sur la contribution de l'inspection du travail. Les membres gouvernementaux de la République arabe syrienne et du Yémen ont déclaré que les inspecteurs du travail peuvent faire beaucoup à cet effet dans tous les établissements et dans tous les secteurs. Le membre gouvernemental de la Norvège a toutefois noté que, dans son pays, l'inspection du travail n'intervient que dans le secteur public, tandis que les conflits qui se produisent dans le secteur privé relèvent des tribunaux. Les membres gouvernementaux de la République dominicaine, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud ont appuyé l'idée d'un mandat élargi qui permette à l'inspection du travail, au-delà de ses fonctions d'inspection et de répression, de mener une action promotionnelle axée sur la prévention et l'application volontaire de la loi. A propos des sanctions, le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud s'est demandé si elles doivent relever du droit pénal ou du droit civil; il a suggéré que l'on interdise à ceux qui violent les normes du travail de participer à des appels d'offres, suggestion qui a reçu le soutien du membre gouvernemental de Trinité-et-Tobago. Ce dernier a également appuyé les propositions avancées par le groupe des travailleurs concernant la recherche comparative, à l'échelle internationale, des meilleures méthodes en matière d'inspection du travail, le ciblage des inspections sur les activités et les entreprises à risque et l'implication des syndicats dans le processus d'inspection. Le membre gouvernemental de la République dominicaine a rappelé la pertinence de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la nécessité d'appliquer ses dispositions.
- 48.** Certains membres gouvernementaux, dont ceux de l'Allemagne, de la République dominicaine, de la Finlande, et de la Grèce, ont appelé l'attention sur les fonctions de l'administration du travail, autres que celles d'inspection. Le membre gouvernemental de la République dominicaine a rappelé qu'elle établit des statistiques. Celui de l'Allemagne a fait référence aux divers organes et institutions qui le composent, et à leurs fonctions: promotion, surveillance, contrôle, mise en application; il a aussi souligné l'importance de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, signalant qu'elle vise expressément les travailleurs indépendants et le secteur informel. Le membre gouvernemental de l'Australie a mis en garde contre l'idée selon laquelle un système actif d'administration du travail suffit à mettre un terme à toute exploitation. Certains membres gouvernementaux (Allemagne et Grèce) ont aussi souligné que les questions d'application et de protection des travailleurs ne sont pas du seul ressort de l'administration du travail, et ils ont rappelé le rôle important de l'Etat en général, et du système judiciaire en particulier. Le membre gouvernemental de la France a donné un exemple du rôle que peut jouer l'Etat en associant diverses administrations et acteurs publics pour agir en commun dans les domaines de la prévention et de l'exécution de la loi. Certains membres gouvernementaux ont indiqué qu'avant d'en venir aux questions d'application il serait nécessaire de définir clairement la relation de travail (Finlande, Grèce, Nouvelle-Zélande).
- 49.** Plusieurs membres gouvernementaux ont mentionné divers problèmes que rencontrent les administrations du travail et qu'il faut aborder. Les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, l'Allemagne, de République dominicaine, de Trinité-et-Tobago et du Yémen ont souligné la nécessité d'accroître leurs ressources, humaines et financières. A

propos des ressources financières, le membre gouvernemental du Yémen a reconnu que le manque de moyens est effectivement un problème mais que, dans les pays en développement, l'éducation et les infrastructures destinées à l'agriculture et à l'industrie doivent être prioritaires dans l'affectation des maigres ressources disponibles. Les membres gouvernementaux de l'Australie et du Royaume-Uni ont mis en doute le fait qu'un accroissement des moyens financiers se traduirait par une meilleure application des textes. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a souligné l'utilité des méthodes promotionnelles autres que réglementaires; celui de l'Australie a recommandé que l'on s'attache à utiliser les ressources de façon plus pertinente, à diffuser l'information aux différentes parties prenantes et à les sensibiliser à leurs droits et obligations, et que l'on recourt aux nouvelles techniques pour étendre la portée de l'information et des conseils. Le membre gouvernemental de la Norvège a appuyé l'idée de mettre l'accent sur l'information et l'éducation tout en renforçant le dialogue social afin d'encourager les partenaires sociaux à se montrer plus proactifs. La question des ressources va de pair avec celle des capacités, d'où la nécessité de former convenablement le personnel des services de l'administration du travail, comme l'ont déclaré les membres gouvernementaux de l'Allemagne, de la République dominicaine, et de Trinité-et-Tobago, ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne et de Trinité-et-Tobago ont toutefois signalé le risque que le personnel qui a reçu une formation ne quitte l'administration du travail pour rejoindre le secteur privé.

- 50.** Plusieurs membres gouvernementaux dont ceux de la Finlande, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la République arabe syrienne, de Trinité-et-Tobago, du Venezuela et du Yémen ont reconnu que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle clé à jouer dans la mise en application des textes et la promotion des pratiques exemplaires. Se fondant sur l'expérience de leur pays, les membres gouvernementaux de la France et de la Nouvelle-Zélande ont préconisé la coopération et la collaboration entre les différentes administrations publiques. Plusieurs membres gouvernementaux ont considéré que le Bureau international du Travail a un rôle à jouer en apportant son soutien aux administrations nationales, qu'il s'agisse de renforcer leur capacité, de mettre au point des méthodes rigoureuses ou d'offrir une assistance technique (Afrique du Sud, Allemagne, République dominicaine, Venezuela).
- 51.** Le vice-président travailleur a remarqué que de nombreuses idées pratiques ont été mises en avant par les membres gouvernementaux. Il a souligné que la discussion porte sur l'application de la loi et non sur son contenu. La loi doit être respectée et exécutée. Une administration du travail efficace et efficiente est essentielle si l'on veut que la loi soit appliquée mais d'autres éléments touchant à certains aspects du champ de la relation de travail sont simultanément requis. Le vice-président employeur a déclaré que, comme il ressort de la discussion, beaucoup des questions soumises à la commission dépendent du respect des lois existantes, ce qui montre que le sujet s'inscrit dans le contexte national. Il a relevé plusieurs moyens novateurs et créatifs, qui ont été mentionnés par les membres gouvernementaux, pour promouvoir l'application des lois, notamment: coopération, information et éducation, utilisation efficace des ressources, rôle accru des partenaires sociaux. Il a souligné qu'il faut trouver des solutions locales aux problèmes particuliers. Toutefois, son groupe reconnaît qu'il existe des critères communs en matière de résolution des conflits: rapidité, accessibilité, neutralité et prévention des abus de procédures. Au nom de son groupe, l'orateur a contesté le point de vue exprimé par le vice-président travailleur que les syndicats auraient un rôle à jouer dans l'inspection du travail, ajoutant que les inspecteurs du travail se doivent de faire preuve d'indépendance, d'équité, de souplesse et de neutralité, et s'efforcer de servir les intérêts du monde du travail dans son sens le plus large.

Point 4. Solutions aux problèmes, y compris dans leur dimension sexospécifique

52. La commission a ensuite entrepris de proposer des solutions aux problèmes soulevés au cours de la discussion, y compris sur les aspects touchant à l'égalité hommes-femmes. Le vice-président employeur a identifié plusieurs domaines dans lesquels son groupe considère que la commission pourrait faire de réels progrès. Premièrement, il faut encourager la prévisibilité et la flexibilité de la loi. L'orateur a fait la distinction entre prévisibilité et flexibilité, d'une part, et clarté, de l'autre, affirmant que la clarté ne sera pas utile si elle est source de rigidités. La loi doit pouvoir s'adapter à la situation locale et aux caractéristiques nationales, ce qu'une action à l'échelle internationale pourrait compromettre. Deuxièmement, chacun devrait avoir le droit de connaître son statut au regard de l'emploi, et la possibilité de recourir à des procédures bien établies, équitables et rapides. L'orateur a estimé que le troisième domaine dans lequel il peut y avoir des progrès est l'application effective de la loi. Serait également nécessaire une formation adaptée, tant pour les travailleurs et les employeurs que pour le personnel de l'inspection du travail et d'autres organismes publics. Le vice-président employeur a exhorté la commission à se concentrer sur les moyens d'assurer une meilleure connaissance des questions en discussion, des problèmes posés et des solutions possibles, en les considérant de divers points de vue, dont celui des employeurs. Cela aiderait les Etats Membres à décider des actions et des réformes les plus appropriées. Considérant qu'il est essentiel d'examiner la question du respect et de la mise en application des lois existantes, l'orateur a affirmé que les solutions et démarches juridiques adoptées à l'échelle nationale se sont souvent révélées suffisantes pour résoudre nombre des problèmes.
53. Le vice-président employeur a souligné que plus la croissance économique est soutenue, plus les gens se sentent en sécurité, ajoutant que la sécurité du revenu dépend de l'expansion des marchés et de la valeur des qualifications sur ces marchés. C'est pourquoi lier la sécurité du revenu à la seule relation de travail n'est pas une stratégie tenable. C'est la croissance de l'emploi qui est au cœur du débat et l'important est donc de trouver des solutions pour que les employeurs recrutent plus facilement et de prendre des mesures qui facilitent la création d'emplois. De l'avis de son groupe, l'excès de réglementation risque d'aggraver le chômage, surtout dans les pays où la part de l'économie informelle est importante. Avec la mondialisation, les entreprises se restructurent pour se concentrer sur leur avantage comparatif. Il s'ensuit qu'un grand nombre d'emplois se créent par voie de sous-traitance, beaucoup d'entreprises des pays en développement trouvant ainsi accès aux marchés mondiaux. L'orateur a mis en garde contre le risque de compromettre ce modèle d'activité économique. La question dont est saisie la commission ne se prête pas à l'adoption de normes internationales du travail car les systèmes juridiques évoluent avec le temps et il appartient au législateur d'évaluer l'opportunité et l'ampleur des réformes requises; or les rigidités inhérentes à tous les principes d'application universelle feraient obstacle à ce processus. Le groupe des employeurs est d'avis que, de par sa dimension et sa nature même, le problème est national. Etant donné la diversité des questions en jeu, les mécanismes mis au point à l'échelle nationale pour lever les ambiguïtés de la loi ont des caractéristiques propres, tributaires des priorités du pays, de sa situation économique locale et de ses institutions. L'orateur a indiqué qu'en adoptant des normes internationales du travail dans ce domaine, on risque de priver les travailleurs indépendants du bénéfice de la protection du droit commercial et d'encourager la multiplication de nouveaux stratagèmes de contournement de la loi. Selon son groupe, les normes internationales du travail doivent être des instruments «à fort impact», réservés aux problèmes fondamentaux du travail; l'adoption d'instruments que les Etats Membres ne pourront ou ne voudront pas ratifier ne fera que saper la crédibilité de l'Organisation internationale du Travail et de ses procédures. S'agissant des aspects sexospécifiques du problème, le vice-président employeur a déclaré qu'ils ne sont pas parfaitement appréhendés et que le rapport V,

préparé par le Bureau, n'en analyse pas suffisamment la portée. On ne sait pas exactement quels sont les effets négatifs de l'emploi déguisé sur les femmes ni les conséquences – en matière économique et sociale et en matière d'égalité avec les hommes – qui sont imputables au manque de clarté de la législation du travail. Il serait donc prématuré d'avoir une discussion sur cette dimension du problème.

54. Le vice-président travailleur s'est fondé sur les expériences novatrices qui ont fait leur preuve dans certains pays et sur les instruments de l'OIT pour faire plusieurs propositions constructives. Premièrement, l'OIT devrait mettre au point des directives sur ce qui peut être utilement appliqué à l'échelle nationale pour composer un ensemble d'éléments servant à déterminer si un travailleur est, de fait, un salarié, sans préjudice pour les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales. A cet égard, il s'est référé à l'utilisation, courante, de «tests» et de critères permettant de déterminer s'il y a ou non relation de travail, précisant que les critères sont remarquablement cohérents d'un système juridique à l'autre et qu'ils se rapportent à une série limitée et cohérente d'éléments factuels constitutifs de la relation de travail. Les deux méthodes les plus communément utilisées pour déterminer la nature objective de la relation de travail reposent sur les critères de subordination ou de dépendance économique, ou une combinaison des deux. Ces méthodes considèrent ensuite un nombre limité de critères plus précis, chacune demandant que le travailleur fournisse un service à l'employeur en échange d'une rémunération. L'orateur a cité en exemple un grand nombre de pays où l'on utilise des méthodes et critères identiques quant au fond; il a ajouté que cet éventail de critères constitue un outil très souple et très dynamique, comme il ressort du fait que de nombreux pays ont adapté ces critères pour tenir compte des nouvelles formes que prend la relation de travail. L'orateur a cité, entre autres normes internationales du travail traitant de la définition du salarié, la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, qui dispose que les travailleurs à domicile doivent bénéficier de certaines protections. Il a rappelé que la convention fixe deux critères de définition d'un travailleur indépendant, à savoir l'autonomie et l'indépendance économique. Le vice-président travailleur a avancé une deuxième proposition, à savoir que la législation nationale définisse le champ de la relation de travail en reconnaissant la nécessité d'y inclure tous les travailleurs dépendants. Cela peut se faire soit en incluant explicitement des catégories habituellement exclues, par exemple les travailleurs à domicile, soit en définissant les critères génériques de la relation de travail. A cet égard, l'orateur a cité un certain nombre de lois nationales, la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, qui dispose que les politiques nationales devraient promouvoir les normes fondamentales du travail de l'OIT, ainsi que des dispositions et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail pour tous les travailleurs des coopératives sans distinction d'aucune sorte.

55. Le vice-président travailleur a indiqué que la troisième proposition avancée par son groupe consiste à établir une présomption d'existence de la relation de travail lorsque certaines conditions sont réunies, en prévoyant que des sanctions ou amendes dissuasives seront infligées aux entreprises jugées coupables de telles pratiques. Il a signalé que des procédés juridiques peuvent être utilisés pour débouter les travailleurs qui demandent la révision de leur statut et que ces procédés sont très efficaces pour dissuader les travailleurs de faire valoir leur droit. Pour résoudre ce problème, certains pays ont renversé la charge de la preuve: ce n'est plus au salarié de prouver que tel est son statut mais à l'employeur de démontrer l'absence de relation de travail. Le rôle du Bureau international du Travail pourrait être de faire connaître les critères sur lesquels les tribunaux peuvent se fonder pour percevoir à jour une relation de travail déguisée. L'orateur a aussi cité la disposition de la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, selon laquelle les politiques nationales devraient faire en sorte que les coopératives ne puissent pas être créées ou être utilisées aux fins de se soustraire à la législation du travail et ne servent pas

à établir des relations de travail déguisées. A propos des sanctions, le vice-président travailleur a souligné qu'une législation qui prévoirait comme seule pénalité en cas de relation de travail déguisée la reconnaissance du statut et le respect des obligations qui en découlent constituerait une incitation à la fraude. Les sanctions doivent donc être assez sévères pour dissuader sérieusement le recours aux relations déguisées et le contournement de la loi. La quatrième proposition avancée par le groupe des travailleurs est que la législation nationale prévoit un dispositif par lequel les travailleurs d'une catégorie spécifiée seraient réputés des salariés aux fins du droit du travail et pourraient identifier leur employeur. L'orateur a signalé que plusieurs pays ont adopté cette méthode pour résoudre le problème des relations de travail ambiguës ou déguisées et réagir rapidement aux changements de forme de la relation de travail. Dans le cas des relations de travail triangulaires, le groupe des travailleurs a préconisé l'adoption par les pays de réformes de la législation visant à consacrer la responsabilité partagée des entreprises eu égard à une gamme de dispositions du droit du travail. Comme l'illustrent de nombreux exemples nationaux, des dispositions peuvent être adoptées pour préciser qui est l'employeur et quels sont les termes du contrat; assigner les responsabilités à l'entreprise utilisatrice plutôt qu'à l'entreprise prestataire; considérer que le nouvel employeur ainsi que l'ancien doivent remplir conjointement et solidairement certaines obligations; exiger de l'entreprise utilisatrice qu'elle s'assure que l'entreprise prestataire opère dans la légalité et se conforme à ses obligations légales; garantir qu'aucune discrimination n'existe dans certains domaines entre les travailleurs de l'entreprise utilisatrice et ceux de l'entreprise prestataire. L'orateur a noté que plusieurs normes internationales du travail prévoient un certain degré de responsabilité conjointe et solidaire ou le partage des responsabilités entre les deux entreprises; c'est notamment le cas de certains instruments relatifs à la santé et à la sécurité au travail, de la convention (n° 177) et de la recommandation (n° 184) sur le travail à domicile, 1996, ainsi que de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997. La dernière proposition du vice-président travailleur consiste à faciliter le recours aux tribunaux de diverses manières: rendre les procédures simples et rapides, combiner conciliation et arbitrage, fixer un délai d'examen des cas de licenciement, privilégier la révision partielle des cas plutôt que les procédures d'appel complètes, limiter le recours aux avocats.

- 56.** S'agissant des aspects touchant à l'égalité entre hommes et femmes, le vice-président travailleur a déclaré qu'une grande proportion de travailleurs engagés dans des relations de travail déguisées ou ambiguës sont des femmes et que celles-ci représentent une part importante de la main-d'œuvre occupée dans les activités où les pratiques abusives sont particulièrement fréquentes, notamment la construction, le textile, les grands magasins et le travail à domicile. Souvent, les femmes perçoivent des rémunérations inférieures et sont victimes de discriminations particulièrement graves. L'orateur a invité les Etats Membres à s'attacher en priorité à étendre le champ de la relation de travail aux catégories de travail où la main-d'œuvre est majoritairement féminine. En outre, certains critères établissant l'existence d'une relation de travail – disposer que le travail ne doit pas obligatoirement avoir lieu dans les locaux de l'employeur ou admettre des horaires de travail flexibles – permettraient d'éviter que des travailleurs dépendants, les travailleurs à domicile par exemple, soient considérés comme des travailleurs indépendants. S'agissant de l'opportunité d'adopter une norme internationale du travail alors que des mesures sont déjà appliquées à l'échelle nationale, le vice-président travailleur a souligné qu'il a été observé que l'adoption d'un instrument par la Conférence internationale du Travail est toujours précédée d'une étape où les Etats Membres, se heurtant au problème, cherchent des solutions à l'échelle nationale pour reconnaître finalement la nécessité d'une action coordonnée au plan international et tenant compte des tendances émergentes, de la diversité des expériences et des meilleures pratiques observées. Le processus débouche sur l'adoption d'un instrument fixant des directives. En conclusion, l'orateur a déclaré que des

directives prenant la forme d'un ou de plusieurs instruments internationaux associeraient prévisibilité et flexibilité.

- 57.** Diverses solutions aux problèmes relatifs au champ de la relation de travail ont été proposées ou soutenues par des membres gouvernementaux. Certains ont demandé que les réponses apportées respectent les diversités nationales et régionales, en particulier les membres gouvernementaux de Bahreïn, de l'Italie, du Japon et de la Suède. Les membres gouvernementaux du Guatemala, du Japon, du Portugal, du Royaume-Uni et du Venezuela ont soutenu l'idée selon laquelle il serait utile de disposer d'une liste limitée de critères communs pour décider de l'existence d'une relation de travail; à titre d'exemple, ils ont cité les critères utilisés dans leurs pays. Les membres gouvernementaux de la Belgique, du Guatemala, de l'Italie, du Mexique, de la Namibie et de la Suède ont insisté sur l'importance de la précision des lois. Le membre gouvernemental de la Namibie a expliqué la méthode utilisée à cet égard dans son pays: le Code du travail a été réformé avec la participation des partenaires sociaux; le texte a été rédigé en langage courant et la traduction de ses parties essentielles dans les langues locales a favorisé sa compréhension; il y a eu des campagnes d'information et de formation et le texte de la loi a été largement diffusé. L'importance du rôle de la formation et de l'information sur le contenu des lois relatives à la relation de travail et les droits qu'elles consacrent a également été soulignée par les membres gouvernementaux du Portugal et du Venezuela.
- 58.** Le membre gouvernemental du Venezuela a affirmé la nécessité d'entretenir une culture du respect et de l'application des lois, tandis que le membre gouvernemental du Guatemala a soutenu le point de vue selon lequel des sanctions sont nécessaires pour garantir l'application des textes. Les membres gouvernementaux de l'Italie, de la Namibie, de la Tunisie et du Yémen ont soulevé la question de l'application et du respect effectifs de la loi. La membre gouvernementale de l'Autriche a affirmé qu'il faut se concentrer sur l'amélioration de l'administration du travail, y compris l'inspection du travail, et elle a évoqué l'éventualité d'inspecteurs du travail qui se rendent complices de relations de travail déguisées. Le membre gouvernemental du Guatemala a fait référence à la nécessité d'éviter que les relations de travail déguisées résultent d'une coercition, d'où l'importance de veiller à garantir l'accès au système juridique pour clarifier la question. Les membres gouvernementaux de la Namibie et du Portugal ont proposé de faciliter le recours à la justice, la membre gouvernementale de la Namibie ajoutant que la conciliation et l'arbitrage ont aussi un rôle à jouer. Les propositions du groupe des travailleurs relatives au renversement de la charge de la preuve ou de la présomption d'existence d'une relation de travail ont reçu le soutien des membres gouvernementaux du Guatemala et du Venezuela, qui ont signalé que ces dispositions sont fréquentes dans leur région. Ces gouvernements ont également soutenu l'idée du partage proportionné des responsabilités dans le cas des relations de travail triangulaires, ou de l'établissement de la responsabilité conjointe et solidaire. La membre gouvernementale de l'Autriche a proposé qu'une déclaration écrite décrivant leurs droits et responsabilités et indiquant qui est leur employeur soit remise à tous les travailleurs. Le membre gouvernemental de la Suède a souligné l'importance de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, dont l'application faciliterait la solution de bien des problèmes évoqués.
- 59.** Le membre gouvernemental du Guatemala a appuyé l'idée d'étudier différentes solutions nationales. Un certain nombre de membres gouvernementaux, dont l'Afrique du Sud, le Japon, la Suède et le Royaume-Uni, ont souligné qu'il est bon de concevoir des solutions spécifiquement adaptées à des secteurs ou groupes particuliers de travailleurs. Dans ce contexte, le membre gouvernemental du Royaume-Uni a fait observer que, dans son pays, le marché du travail se caractérise par une énorme diversité et que, selon les secteurs et les branches d'activité, différents besoins et compromis sont à envisager; il a réaffirmé l'intérêt qu'il y a pour tous les Etats Membres à étudier soigneusement les situations

d'emploi particulières dans leur pays. Le membre gouvernemental du Japon a noté que des mesures ont déjà été prises dans son pays à cet égard, et que notamment des directives sur le télétravail, le travail à domicile et les agences d'emploi ont été adoptées. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud s'est référé aux règlements sectoriels utilisés dans son pays pour assurer la protection des travailleurs, ajoutant qu'ils sont particulièrement utiles dans les secteurs, souvent à prédominance féminine, où la représentation syndicale est faible. Les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, de l'Autriche, de l'Italie, du Mexique, de la Namibie, du Royaume-Uni et de la Suède ont mis l'accent sur le rôle crucial des partenaires sociaux et du dialogue social pour trouver des solutions appropriées. Ont été mentionnées les études sur le statut au regard de l'emploi réalisées au Royaume-Uni, auxquelles est associée toute une diversité de parties intéressées. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a déclaré que l'institution du dialogue social dans son pays est chargée d'élaborer un code de bonne pratique qui contiendra des directives visant à déterminer le statut au regard de l'emploi. Le membre gouvernemental de la Suède a souligné que le dialogue social est essentiel pour répondre aux questions qui ont été soulevées, notamment celles de la mise en application de la loi, de la relation triangulaire et de la définition du salarié et du travailleur indépendant.

- 60.** Un certain nombre de membres gouvernementaux ont souligné que l'Organisation internationale du Travail a un rôle à jouer dans la solution des problèmes des travailleurs dépendants dépourvus de protection, certains appuyant l'adoption d'une norme internationale. Le membre gouvernemental de la Tunisie, soutenu par le membre gouvernemental du Guatemala, a insisté sur l'utilité d'un instrument qui donnerait des indications claires sur les situations dans lesquelles des travailleurs ont besoin de protection, et définirait les parties à la relation de travail, afin d'aider les Etats Membres à recourir à ces concepts plus efficacement et à les appliquer. Le membre gouvernemental du Venezuela s'est déclaré favorable aussi à l'adoption d'un instrument, de même que celui de la Nouvelle-Zélande, sous réserve qu'il n'entre pas en conflit avec les contrats de droit civil authentiques. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a appelé de ses vœux un instrument qui permette de lutter contre la concurrence déloyale entre les entreprises comme entre les Etats. Le membre gouvernemental de Bahreïn, en revanche, s'est déclaré opposé à l'adoption d'une norme internationale, celui de la Namibie faisant observer que son gouvernement n'a pas encore arrêté sa position quant à la nécessité d'adopter ou non un instrument. Le membre gouvernemental du Canada a appuyé l'adoption de directives pratiques et ceux de l'Italie et du Royaume-Uni ont jugé qu'un recueil ou un guide de bonne pratique serait utile.
- 61.** Différents membres gouvernementaux – Afrique du Sud, Grèce, Namibie, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Venezuela – ont reconnu que certains aspects de la question dont est saisie la commission touchent à la situation spécifique des femmes. La membre gouvernementale de la Namibie a considéré que le rapport V n'explore pas à fond cette dimension et elle a affirmé que la majorité des travailleurs engagés dans des relations déguisées ou ambiguës sont des femmes, et qu'elles sont particulièrement nombreuses dans l'économie informelle. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a insisté sur la nécessité d'axer les efforts sur les secteurs où la main-d'œuvre est majoritairement féminine. Le membre gouvernemental du Portugal s'est référé à l'importance des lois sur la non-discrimination et sur l'égalité entre les hommes et les femmes et à la nécessité, en règle générale, de légiférer plus systématiquement et de rendre les lois plus accessibles comme moyen de promouvoir l'égalité.
- 62.** Le vice-président employeur a contesté l'avis exprimé par le groupe des travailleurs qu'il existe une remarquable convergence des points de vue, soulignant qu'au contraire les débats ont mis en lumière leur énorme diversité. Il a déclaré que le Bureau international du Travail pourrait, de préférence à une approche au cas par cas, envisager d'analyser la

raison des différences qui existent dans le champ d'application des diverses lois, sans omettre de tenir compte de l'optique des employeurs. Il a souligné que si, en 1996, le groupe des employeurs n'a pas appuyé l'adoption de la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, c'est notamment en raison de la façon dont les relations d'indépendance y sont caractérisées. Il a ajouté que vu le faible taux de ratification que cette convention a suscité, la position défendue par son groupe s'est avérée correcte. Quant à l'idée de renverser la charge de la preuve et de présumer que les travailleurs sont des salariés, il l'a jugée contraire à la justice naturelle et au principe de l'équité de la procédure. Il a contesté l'opinion que l'Organisation internationale du Travail puisse, d'une manière ou d'une autre, refléter «les pratiques exemplaires» dans ce domaine, étant donné leur multiplicité et le fait que leur pertinence ne peut être déterminée qu'au niveau national. Il a affirmé qu'une norme internationale dans ce domaine ne pourrait offrir de solution au problème de la coercition qui a été soulevé, ni à diverses autres questions abordées au cours de la discussion, et toute tentative d'adopter une norme de ce genre nuirait à la crédibilité de l'Organisation. Tout en reconnaissant que certains sujets se prêtent à une action normative, il a affirmé que ce n'est pas le cas du champ de la relation de travail. Toutefois, il a indiqué que son groupe appuiera l'élaboration par le BIT d'un recueil de directives pratiques comportant une analyse pertinente du contexte et des conséquences. Le Bureau a aussi un rôle à jouer en matière d'assistance technique, de formation, de renforcement des capacités, d'éducation et d'information. En conclusion, l'orateur a souligné que le groupe des employeurs n'appuiera aucun type d'action pouvant déboucher sur l'élaboration d'une norme internationale du travail ou autre approche prescriptive.

63. Répondant à la discussion sur les solutions possibles, le vice-président travailleur a fait remarquer que les membres gouvernementaux ont apporté des contributions précieuses qui ont mis en lumière une convergence dans l'expression des problèmes et des solutions, quelles que soient les régions, les cultures ou la tradition juridique. Il a constaté qu'il existe aussi une cohérence remarquable pour ce qui est des critères servant à déterminer l'existence de la relation de travail, ainsi que du recours aux présomptions. L'Afrique du Sud, le Pérou et le Portugal, sur des continents différents, avec des niveaux de développement économique différents et des systèmes juridiques différents, recourent tous à la présomption d'emploi salarié. Il n'y a pas, pour autant que l'on parle des solutions possibles, mille situations singulières. A propos de l'opportunité et de l'impact des normes internationales du travail dans les cas où des solutions nationales sont appliquées, l'orateur a fait valoir que, s'il s'avère qu'un instrument international n'a aucune incidence au niveau national, il n'y a aucune raison de ne pas vouloir l'adopter. S'il s'avère qu'il a une incidence, celle-ci variera en fonction du type d'instruments, étant entendu qu'une recommandation ne comporte pas le degré d'obligation d'une convention. L'orateur a aussi souligné que les obligations qui découlent d'une convention ne prennent effet que s'il y a ratification. Toutefois, même lorsqu'ils ne les ont pas ratifiées, beaucoup de pays trouvent dans les conventions des orientations utiles sur une série de questions. L'orateur a affirmé que ce qui se rapprocherait le plus des directives ou des orientations mentionnées par certains membres gouvernementaux serait une recommandation, laquelle serait essentiellement un résumé des pratiques recommandées. Le vice-président travailleur s'est référé à la déclaration commune adoptée par la Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (Genève, mai 2000), qui mentionne l'adoption possible d'instruments, y compris si nécessaire d'une convention complétée par une recommandation. En outre, dans la résolution qu'elle a adoptée en 1998, la Conférence internationale du Travail invite le Conseil d'administration du BIT à inscrire ces questions à l'ordre du jour d'une future session de la Conférence, «en vue de la possible adoption d'une convention complétée par une recommandation», si elle le juge nécessaire. Le vice-président travailleur a déclaré non sans préoccupation que la position du groupe des employeurs sur les normes internationales du travail revient à rejeter globalement ce type d'instruments et vise à remettre en question des instruments déjà

adoptés. Il a souhaité qu'un dialogue s'instaure pour répondre aux préoccupations légitimes exprimées par ce groupe en ce qui concerne la nécessité de respecter les relations contractuelles authentiquement ou véritablement commerciales. En conclusion, il a souligné que la convergence remarquable constatée dans ce domaine, ainsi que les pratiques émergentes et les mécanismes novateurs en matière d'accès à la relation de travail, peuvent trouver une expression dans un instrument adéquatement libellé.

Point 5. Le rôle des gouvernements et des partenaires sociaux

- 64.** La discussion du point 5 a porté sur le rôle des gouvernements, des employeurs et des travailleurs et de leurs organisations représentatives dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions au problème du manque de protection et, en particulier, sur le rôle du dialogue social. Le vice-président travailleur a rappelé à la commission que le but ultime de la discussion est la promotion de la justice sociale, élément sur lequel repose la viabilité à long terme de la société. C'est le gouvernement qui doit être l'acteur principal. Dans l'économie informelle, l'absence de reconnaissance juridique ou de statut prive les travailleurs de leurs droits fondamentaux. C'est une question de gouvernance. L'orateur s'est déclaré convaincu que le recentrage du champ de la relation de travail représente un pas vers la transformation du travail dans l'économie informelle en travail décent dans l'économie formelle.
- 65.** Le vice-président travailleur a déclaré qu'à son avis il existe dans de nombreux pays un lien intrinsèque entre la reconnaissance juridique de l'existence d'une relation de travail et la jouissance de droits fondamentaux tels que la liberté syndicale et la négociation collective. Ces droits fondamentaux soient censés s'appliquer à tous les travailleurs sans distinction et les gouvernements ont pour rôle de garantir qu'ils sont respectés et peuvent être exercés. S'agissant de la négociation collective et du dialogue social, la relation de travail est le cadre principal qui permet d'identifier les partenaires appropriés et de garantir la protection de leurs droits respectifs.
- 66.** Le vice-président travailleur a estimé qu'il existe un lien étroit entre le recentrage de la relation de travail et le renforcement du dialogue social. Les possibilités de dialogue social sont sans doute supérieures dans les pays où les salariés représentent une proportion plus importante de la main-d'œuvre (et sont syndiqués) que dans les pays où seule une petite part de cette main-d'œuvre jouit de la protection d'une relation de travail et où le champ de celle-ci a le plus besoin d'être recentré, ou encore où la loi est appliquée avec moins d'efficacité. Les employeurs ont pour rôle de promouvoir la règle de droit et de prévenir le non-respect des obligations légales. L'orateur a fait référence à la face obscure de la sous-traitance, lorsque le travail est réalisé par des travailleurs sans statut, dans de complexes filières d'approvisionnement. Il a rappelé que certains des meilleurs codes volontaires de bonne conduite adoptés par les entreprises demandent aux fournisseurs de ne pas éluder leurs obligations d'employeurs. S'agissant des syndicats, il a affirmé qu'ils ont l'obligation morale d'apporter le bénéfice de l'organisation aux travailleurs non encore syndiqués, mais qu'il appartient aux gouvernements de protéger le droit de s'organiser et de négocier.
- 67.** Le vice-président employeur a déclaré que les gouvernements jouent un rôle précieux pour la recherche de solutions. Il a exhorté les gouvernements à créer des institutions peu coûteuses et facilement accessibles à toutes les parties intéressées, ou à renforcer les institutions existantes. Ils devraient mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour faire respecter les contrats, concevoir des politiques destinées à faciliter la création d'emplois, veiller à ce que les régimes fiscaux soient justes et équitables et reflètent l'évolution des marchés du travail; les gouvernements devraient aussi encourager la

réalisation d'études sur les conséquences économiques qu'aurait l'adoption d'une réglementation inappropriée sur la relation de travail, ainsi que sur les avantages d'autres formes d'organisation du travail. Les administrations nationales devraient également s'efforcer d'accroître leurs capacités de mise en application de la loi et partager avec les Etats qui rencontrent des problèmes analogues les informations sur les pratiques dont elles disposent. Enfin, les gouvernements devraient consulter et associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, non seulement les partenaires sociaux, mais toutes les parties intéressées par une question particulière.

- 68.** Le vice-président employeur a recensé divers rôles pour les organisations d'employeurs, indiquant qu'elles peuvent fournir des données susceptibles de clarifier les situations au niveau national. Elles peuvent aussi collaborer avec les autres partenaires sociaux à la mise en place de mécanismes de règlement des différends ou à la révision des mécanismes existants, aider à la révision de la législation nationale à des fins de clarté, de prévisibilité et d'équité, fournir une formation et des informations aux entreprises membres en les aidant à appliquer les lois et les décisions de jurisprudence pertinentes. Enfin, les organisations d'employeurs peuvent participer, conjointement avec les autres partenaires sociaux, au processus visant à examiner les problèmes d'application de la loi et à élaborer des stratégies nationales prévoyant des directives ou d'autres moyens de fournir des orientations.
- 69.** Les débats entre les membres gouvernementaux ont porté en grande partie sur l'utilité du dialogue social pour traiter le problème du manque de protection. De nombreux membres gouvernementaux – Belgique, République de Corée, Danemark, République dominicaine, Inde, Malawi, Norvège, Nouvelle-Zélande, République arabe syrienne, Venezuela, Yémen – ont souligné l'importance du dialogue social et donné des exemples de la façon dont il en est fait usage dans leur pays pour traiter les problèmes actuels. Ainsi, le membre gouvernemental de la République de Corée a mentionné que les partenaires sociaux coréens s'efforcent de trouver des solutions aux problèmes des travailleurs engagés dans des formes de travail atypiques. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a déclaré que le dialogue social, en exerçant une pression morale sur les acteurs économiques, contribue à renforcer le respect de la législation. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a indiqué que, dans son pays, le dialogue social permet d'accroître la productivité et de réduire les conflits sociaux. Quant au membre gouvernemental de l'Inde, il a estimé que le dialogue social constitue un complément utile aux lois, lesquelles, souvent, sont inefficaces lorsqu'elles ne sont pas appuyées par les partenaires sociaux.
- 70.** Certains membres gouvernementaux, notamment ceux du Danemark et de la Norvège, ont fait expressément référence au rôle de la négociation collective pour préciser le champ d'application de la relation de travail. Le membre gouvernemental de la Belgique a déclaré que des accords conclus au niveau sectoriel ont contribué à traiter certains des problèmes relatifs à l'emploi déguisé dans son pays. Le gouvernement belge appuie ces accords et les fait respecter par le biais d'inspections du travail. Parlant au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne qui sont membres de la commission, le membre gouvernemental de la Grèce a expliqué que, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, les partenaires sociaux sont invités à négocier sur la modernisation du travail en vue de concilier flexibilité et compétitivité.
- 71.** D'après la membre gouvernementale de la Namibie, le gouvernement joue un rôle important dans la recherche de solutions au problème du manque de protection. En particulier, il lui incombe d'identifier les lacunes de la législation et d'encourager le dialogue social, auquel il faudrait associer les travailleurs et les employeurs de l'économie informelle. Toutefois, d'après le membre gouvernemental de l'Australie, les

gouvernements, contrairement aux employeurs, aux sous-traitants, aux travailleurs et aux syndicats, ne sont pas des acteurs clés. L'Etat a pour principale responsabilité d'instaurer un cadre général et de fournir les moyens de faire respecter la législation plutôt que d'adopter des dispositions de fond. A cet égard, l'orateur a fait observer que la réglementation a davantage de chances d'être efficace si elle encourage l'application volontaire de la loi. De l'avis du membre gouvernemental de Bahreïn, le rôle des syndicats dans la recherche de solutions consiste à sensibiliser les travailleurs à leurs droits.

72. Le vice-président travailleur a fait des observations sur l'utilité de partager l'information sur les expériences nationales, notant qu'en dépit de la diversité des institutions, des héritages culturels et des niveaux de développement économique, les problèmes auxquels sont confrontés les pays présentent des similitudes remarquables. Il a mis l'accent sur l'expérience des pays qui ont eu recours au dialogue social, notamment à la négociation collective, pour identifier les critères déterminant le statut des travailleurs. Il a fait remarquer que l'on se heurte au problème de l'œuf et de la poule: dans de nombreux pays, la négociation collective et le dialogue social présupposent l'existence d'une relation de travail. Ils ne suffisent donc pas à résoudre le problème. Le vice-président employeur a convenu de la nécessité de rassembler et de diffuser des informations sur les diverses expériences nationales. Toutefois, il a considéré que l'examen comparé des pays ne fait pas apparaître une uniformité mais au contraire de grandes disparités.

Point 6. Priorités pour l'action de l'OIT

73. Le sixième point suggéré pour la discussion portait sur ce que devraient être les priorités de la politique générale, des recherches, de l'activité normative et de l'assistance technique de l'OIT. Le vice-président employeur a déclaré que, de l'avis de son groupe, les priorités pour l'action de l'OIT se situent dans le domaine de la coopération et de l'assistance technique, en particulier de la formation des inspecteurs du travail et de la consolidation des administrations du travail en général. Il a donné plusieurs exemples de ce que peut faire l'OIT: fournir des informations sur les divers modèles nationaux; promouvoir la recherche de solutions nationales par le truchement du dialogue social; favoriser l'approfondissement de la recherche sur la situation de certains pays. Il a rappelé que les problèmes rencontrés par les pays sont d'ordre strictement national et que leurs solutions doivent l'être aussi. Pour cette raison, le groupe des employeurs n'apportera pas son soutien à toute action de l'OIT conduisant à l'adoption d'un instrument. Il a souligné qu'au fil des ans, son groupe a fait clairement connaître son point de vue, notamment lors de la réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (Genève, mai 2000). Il a déclaré que le groupe des employeurs a l'intention de participer dans un esprit constructif au groupe de rédaction mais qu'il ne participera pas à la rédaction d'un libellé allant dans le sens de l'adoption d'un instrument.
74. Le vice-président employeur a réitéré le point de vue de son groupe, à savoir que vouloir réglementer la relation de travail ne peut qu'accentuer les rigidités du marché du travail, dissuader les investisseurs et aggraver le chômage. Il a rappelé à la commission que toutes les formes de protection ne sont pas nécessairement associées à la relation de travail. Il existe des façons novatrices de conférer la même protection, par d'autres mécanismes, aux travailleurs qui n'entrent pas dans le cadre d'une relation de travail. Ce sont ces mécanismes qu'il faut étudier plus avant. Il a exprimé le point de vue selon lequel le coût de la protection associée à la relation de travail ne favorise pas le respect de la législation. Il a noté que les relations de travail triangulaires ne suscitent pas forcément toutes des interrogations quant à la protection des travailleurs et que, dans le cas de relations de travail déguisées ou ambiguës, les problèmes proviennent essentiellement d'une capacité insuffisante d'exécution. Il a ajouté qu'une norme de l'OIT, voire des directives,

n'améliorerait en rien la capacité des pays de faire respecter la loi, mais en revanche limiterait la liberté du travailleur comme de l'employeur et amoindrirait l'efficacité économique.

- 75.** Le vice-président employeur a estimé nécessaire de répondre à un point soulevé précédemment par le vice-président travailleur, à savoir que les réserves exprimées par le groupe des employeurs à propos de l'adoption d'une norme internationale du travail – effets économiques négatifs; diversité des situations nationales et complexité telle des questions qu'une démarche uniforme ne se justifie pas; solutions satisfaisantes déjà appliquées par les autorités nationales – valent pour toutes les normes de l'OIT. Le vice-président employeur a souligné que les conventions diffèrent les unes des autres et que l'on ne saurait généraliser et prétendre qu'aucune n'est utile. De fait, les employeurs ont apporté leur soutien à de nombreuses conventions et continuent de le faire.
- 76.** Le vice-président travailleur a déclaré que les discussions des jours précédents ont permis d'identifier le problème des travailleurs dépendants dépourvus de la protection de la législation du travail à laquelle ils peuvent prétendre. Le problème est grave et très répandu, il concerne la plupart des pays, quel que soit le régime juridique. L'orateur a noté avec satisfaction que le groupe des employeurs reconnaît aussi que la relation d'emploi est un concept universel et que tout travailleur doit savoir avec certitude quel est son statut. Il s'est rallié à l'opinion du groupe des employeurs qu'il ne faut pas entraver ou restreindre les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales.
- 77.** Le vice-président travailleur a énuméré une série de priorités pour l'action de l'OIT. Certaines touchent à la recherche et à la sensibilisation: rassembler plus d'informations en faisant réaliser de nouvelles études nationales; mener des analyses comparatives à partir des informations déjà obtenues afin d'identifier les tendances communes; entreprendre des études spécifiques sur certaines régions ou secteurs; organiser des réunions, y compris aux niveaux régional et subrégional, pour favoriser l'échange d'idées et la diffusion de l'information. Elle devrait organiser des réunions d'experts pour étudier les aspects spécifiques du sujet, notamment les expériences nationales en matière de distinction entre travail dépendant et indépendant. Elle devrait faire du champ de la relation de travail une question essentielle à considérer lors des réunions sectorielles. Un second domaine d'activité est celui de la coopération technique. L'OIT doit fournir des conseils aux Etats Membres qui cherchent à préciser le champ de la relation de travail et les aider à renforcer les capacités de leurs inspections du travail. A cet égard, il faudrait demander au Conseil d'administration d'envisager un examen périodique de l'efficacité des administrations du travail des Etats Membres afin d'identifier les besoins d'assistance.
- 78.** Le vice-président travailleur a déclaré que son groupe est favorable à l'adoption d'une norme internationale relative au champ de la relation de travail mais ne propose pas forcément une formule «taille unique». Il a appelé de ses vœux un instrument qui donne des indications claires quant aux éléments essentiels du sujet sans entrer dans tous les détails. Cette formule garantirait une souplesse suffisante pour tenir compte des particularités des modèles nationaux en matière économique, sociale ou de relations professionnelles. Il s'est déclaré opposé à l'idée que les normes internationales du travail sont des corsets et qu'elles induisent une uniformité injustifiée des pratiques dans le monde du travail. On constate que celles-ci sont très diverses même lorsque les pays ont ratifié la même norme internationale du travail. L'orateur a aussi rejeté l'idée que ces normes ont des conséquences économiques négatives, et a cité, à l'appui de son propos, les résultats d'études de la Banque mondiale et de l'OCDE, ainsi qu'une récente publication de Werner Sengenberger, ancien directeur du Département de la stratégie en matière d'emploi du BIT, suggérant que l'application des normes internationales du travail accroît l'efficacité économique de nombreuses façons, notamment en incitant les entreprises à utiliser leurs

ressources plus efficacement. L'orateur a conclu sur une célèbre formule de Winston Churchill en 1909, selon laquelle le bon employeur est floué par le mauvais, lequel est floué par pire que lui.

- 79.** Répondant à la question relative aux priorités de l'OIT en matière de politique générale, de recherches, d'activité normative et d'assistance technique, les membres gouvernementaux ont centré leur attention sur l'assistance technique et l'action normative. Plusieurs ont inscrit spécifiquement leurs propositions dans le contexte de l'Agenda du travail décent (Côte d'Ivoire, République dominicaine, Indonésie, Mexique, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Venezuela, Yémen, Zimbabwe). Le membre gouvernemental de la République dominicaine a déclaré que la relation de travail, lorsqu'elle est claire et précise, est un élément qui concourt de façon importante à la réalisation du travail décent. Le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a suggéré qu'une norme internationale du travail sur la relation de travail favoriserait le travail décent, et le membre gouvernemental du Zimbabwe a indiqué qu'il sera difficile de promouvoir l'action dans ce sens si l'on ne s'attache pas aussi à assurer une protection convenable aux travailleurs engagés dans des relations déguisées, ambiguës ou triangulaires.
- 80.** Beaucoup de membres gouvernementaux (Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Autriche, Botswana, Côte d'Ivoire, République dominicaine, France, Grèce, Guatemala, Malawi, Namibie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, République-Unie de Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Venezuela, Yémen, Zimbabwe), ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine, se sont prononcés en faveur de l'adoption d'une norme internationale du travail, certains se prononçant expressément pour une recommandation (Afrique du Sud, Argentine, Botswana, France, Grèce, Malawi, Namibie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République-Unie de Tanzanie), d'autres pour une convention (Afrique du Sud, Allemagne, Guatemala). Le membre gouvernemental de l'Allemagne a fait remarquer que dans son pays l'adoption de plusieurs autres conventions avait suscité de fructueux efforts pour améliorer la situation des travailleurs, ce qui démontre qu'elles peuvent avoir une influence positive. Il a aussi souligné que les normes internationales du travail permettent d'éviter la concurrence déloyale, opinion dont le membre gouvernemental de la France s'est fait l'écho. Le membre gouvernemental de Trinité-et-Tobago a formulé des observations sur la pertinence et la souplesse des normes internationales du travail. La membre gouvernementale de la Namibie a indiqué que son gouvernement pourrait aussi appuyer une convention, mais seulement si elle est de nature promotionnelle, et le membre gouvernemental de la France a fait remarquer qu'il est peut-être possible de proposer une convention, mais à un stade ultérieur. Le membre gouvernemental de la Suède, s'exprimant au nom des gouvernements du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Norvège, a déclaré que, compte tenu des multiples différences, une définition internationale contraignante de la relation de travail n'est pas souhaitable, mais qu'une recommandation pourrait être envisagée plus tard. Se référant aussi à la diversité des situations nationales, la membre gouvernementale de l'Autriche a indiqué que son gouvernement ne peut en la matière appuyer un instrument contraignant. Notant que son gouvernement n'est en principe pas opposé à l'adoption d'une recommandation, le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a toutefois mis en garde la commission que, compte tenu de la montée du chômage, ce n'est peut-être pas la solution idéale. Le membre gouvernemental de l'Australie a fait part de l'opposition de son gouvernement à l'adoption d'un instrument international qui limiterait la croissance des entreprises et de l'emploi et ajouterait à la confusion au lieu de clarifier les choses. Il a affirmé qu'avant de pouvoir ne serait-ce que considérer l'adoption d'une nouvelle norme il faut consacrer des recherches et des analyses à l'impact potentiel d'un instrument sur le marché du travail.

-
- 81.** Diverses propositions ont été avancées concernant le contenu possible d'une norme internationale du travail. Certains membres gouvernementaux (Afrique du Sud, Botswana, France, Grèce, Guatemala, Namibie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République arabe syrienne, République-Unie de Tanzanie), ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine, ont indiqué que l'instrument devrait fixer des directives, un cadre, des principes généraux ou un ensemble de facteurs et critères pouvant être pris en compte pour chercher à définir la relation de travail et à traiter les questions qui en relèvent. Le membre gouvernemental de Trinité-et-Tobago a souligné la nécessité de concilier souplesse et protection et d'assurer en particulier la protection des travailleurs les plus vulnérables. Le membre gouvernemental des Pays-Bas a déclaré qu'un instrument pourra aider les employeurs à suivre la voie de la justice sociale, qui va de pair avec la croissance économique et un marché du travail doté de souplesse. Le membre gouvernemental de la Grèce, parlant au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne qui sont membres de la commission à l'exception du Danemark, de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suède, a appelé de ses vœux des principes généraux guidant l'action des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs. Il a déclaré que l'instrument devrait mettre l'accent sur les domaines d'assistance technique et, à la lumière de l'évolution récente et en prévoyant la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, promouvoir l'élaboration de politiques nationales sur la protection des travailleurs dépendants, ajoutant qu'il faudrait le compléter par un recueil de directives pratiques. Le membre gouvernemental du Venezuela a aussi formulé des commentaires sur l'utilité d'un recueil de directives pratiques. Les membres gouvernementaux de la France et du Venezuela ont estimé que l'instrument, quel qu'il soit, devrait se référer au rôle des partenaires sociaux et du dialogue social. Par ailleurs, le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a suggéré que l'on envisage l'adoption d'une convention établissant le rôle du dialogue social national dans l'évaluation du champ de la relation de travail.
- 82.** Plusieurs membres gouvernementaux (Afrique du Sud, Allemagne, Autriche, France, Guatemala, Zimbabwe), ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine, ont préconisé que l'instrument fasse expressément référence aux relations de travail ambiguës, déguisées et triangulaires, afin d'aider les pays à mieux résoudre les problèmes qu'elles posent. A propos des relations de travail déguisées et ambiguës, le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a suggéré que l'instrument prévoie que les législations nationales donnent des définitions claires, permettent un accès effectif aux tribunaux pour déterminer le statut au regard de l'emploi, protègent les droits des travailleurs et fixent des sanctions proportionnées. S'agissant des relations de travail triangulaires, il a proposé que l'instrument souligne la nécessité de définir clairement les droits des salariés et les obligations respectives des entreprises prestataires et utilisatrices. Le membre gouvernemental de l'Argentine et la représentante du Mouvement de libération de la Palestine ont déclaré qu'il faut inclure la question de la sécurité sociale. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne, de la Côte d'Ivoire et de la France ont proposé de mentionner le rôle des administrations du travail y compris l'inspection du travail. Le membre gouvernemental de la France a suggéré que la norme qui serait envisagée traite aussi de l'accès à la justice, du renversement de la charge de la preuve et de la mise en place de procédures non contradictoires pour résoudre les différends relatifs à la relation de travail.
- 83.** La question du rôle de l'assistance technique de l'OIT en ce qui concerne le champ d'application de la relation de travail a suscité une intense discussion et de très nombreuses propositions (Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Autriche, Canada, République dominicaine, Grèce, Guatemala, Inde, Indonésie, Japon, Mexique, Namibie, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République arabe syrienne, Suède, République-Unie de Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Venezuela et Zimbabwe, ainsi que la

représentante du Mouvement de libération de la Palestine). Plusieurs membres gouvernementaux (Allemagne, République dominicaine, Indonésie, Japon, Nigéria, Nouvelle-Zélande, République arabe syrienne, Trinité-et-Tobago) et la représentante du Mouvement de libération de la Palestine ont estimé que la priorité dans ce domaine doit être donnée au renforcement des administrations du travail, y compris les services d'inspection. Le membre gouvernemental de Trinité-et-Tobago a proposé de procéder à des comparaisons internationales des performances des administrations du travail quant à l'utilisation des ressources et à la formation du personnel. Le membre gouvernemental de l'Argentine a déclaré que l'assistance doit assurer l'observation effective de la loi, et le membre gouvernemental de la Suède, qui s'exprimait aussi au nom des membres gouvernementaux du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de l'Islande, a estimé que l'accent doit être mis sur la mise en application. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne et de la République dominicaine ont invité le Bureau à mettre en œuvre une démarche plus coordonnée et plus intégrée en matière d'administration et d'inspection du travail, ce qui suppose de confier ces deux aspects à la même unité technique du BIT. Plusieurs membres gouvernementaux ont réaffirmé la nécessité de réexaminer et réformer le droit du travail dans ce domaine (Argentine, Canada, Japon, Namibie, Suède).

- 84.** Le membre gouvernemental de l'Indonésie a souhaité que l'assistance technique du BIT serve à aider les Etats Membres à mettre au point des plans d'action relatifs à la relation de travail et à encourager le tripartisme, notamment en les incitant à ratifier et à appliquer la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Le membre gouvernemental de la Grèce, s'exprimant au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne qui sont membres de la commission, à l'exception de ceux du Danemark, de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suède, a également affirmé l'importance de promouvoir le tripartisme, dans le contexte de l'aide à l'élaboration de politiques nationales relatives au champ de la relation de travail. Le recours au dialogue social a été évoqué par nombre de membres gouvernementaux, dont plusieurs ont fait référence au mandat de l'OIT, qui est notamment de promouvoir le dialogue social à l'échelle nationale et internationale (Côte d'Ivoire, Grèce, Namibie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Suède, République arabe syrienne, Trinité-et-Tobago, Yémen). La membre gouvernementale du Mexique a ajouté qu'il s'agit de donner aux Etats Membres les moyens d'élaborer des politiques nationales appropriées. Les membres gouvernementaux de la République arabe syrienne, de la République-Unie de Tanzanie, de Trinité-et-Tobago, du Zimbabwe, ainsi que la représentante du Mouvement de libération de la Palestine, ont signalé que le rôle du BIT est d'aider les gouvernements à renforcer les capacités des administrations publiques et des organisations des travailleurs et employeurs. Le membre gouvernemental de l'Arabie saoudite a invité le BIT à fournir des services d'experts aux Etats Membres pour les aider à identifier les lacunes dans ce domaine, et à rechercher des solutions. De l'avis du membre gouvernemental de l'Inde, l'assistance technique du BIT devrait donner la priorité à la formation et au développement des compétences, particulièrement dans l'économie informelle. Le membre gouvernemental du Venezuela a souligné que le BIT pourrait utilement fournir une aide pour l'élaboration d'indicateurs permettant une intervention ciblée sur les secteurs et les groupes de travailleurs les plus touchés. Le membre gouvernemental du Yémen a souligné la nécessité d'une assistance particulière dans les secteurs où la main-d'œuvre féminine est prédominante, notamment dans l'économie informelle.
- 85.** Plusieurs membres gouvernementaux ont aussi considéré que le BIT a un rôle à jouer en entreprenant de nouvelles recherches comparatives sur le champ de la relation de travail et en diffusant des informations sur ce sujet (Arabie saoudite, Argentine, Botswana, Canada, France, Grèce, Guatemala, Japon, Nouvelle-Zélande, République-Unie de Tanzanie, Venezuela). Le membre gouvernemental du Canada a estimé que les études sur les pratiques nationales doivent contenir des données statistiques. Le membre gouvernemental

de la Nouvelle-Zélande a recommandé que soient réalisées des études sectorielles sur les inégalités entre hommes et femmes et sur les problèmes que rencontrent les travailleurs handicapés. La nécessité de mener des recherches et de procéder à des analyses sur la dimension sexospécifique de la question a aussi été soulignée par la membre gouvernementale de la Namibie. Le membre gouvernemental du Venezuela a invité le BIT à mener des recherches sur les problèmes d'éthique relatifs à la relation de travail. La nécessité de mettre à jour la méthodologie classique de définition de la relation de travail dépendant a été soulignée par le membre gouvernemental de l'Argentine. Les membres gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande et de la République-Unie de Tanzanie ont insisté sur le rôle utile que peut jouer le BIT en collectant, analysant et diffusant des informations sur les bonnes pratiques. Le membre gouvernemental du Guatemala a évoqué le rôle de l'intégration régionale pour promouvoir le respect des droits, suggérant que l'OIT établisse des relations avec les autres organisations et institutions compétentes. D'autres membres gouvernementaux ont demandé à l'OIT d'améliorer la coordination et la coopération avec d'autres organisations et institutions, y compris les institutions financières internationales, dont les politiques peuvent influencer sur la relation de travail (Canada, Grèce).

- 86.** En conclusion, le vice-président travailleur a rappelé que la question dont est saisie la commission – le champ de la relation de travail – est au cœur de la mission de l'OIT. Il a dit qu'il se réjouit de ce qui, à son avis, reflète une large convergence des membres gouvernementaux en faveur de l'adoption d'un instrument international. Il a noté que 30 membres gouvernementaux se sont prononcés en faveur soit d'une convention soit d'une forme quelconque d'instrument international, tandis que seulement un ou deux ont dénié l'utilité d'une norme internationale du travail. Enfin, il a déclaré que le groupe de rédaction dispose d'un riche ensemble d'idées et de solutions pratiques à exploiter. Il a noté que l'éventail des expériences nationales qui a illustré les débats des jours précédents donne une bonne indication de ce qui est nécessaire et qu'il existe une volonté politique de prendre les mesures qui s'imposent.

Examen du projet de conclusions concernant la relation de travail

- 87.** A sa huitième séance, la commission a examiné le projet de conclusions élaboré par le groupe de rédaction. En présentant ce projet, la présidente a fait remarquer que 73 propositions d'amendement ont été reçues; elle a rappelé aux membres de la commission qu'ils devront les examiner en vue de parvenir à un accord sur les conclusions qui seront soumises à la Conférence en séance plénière. Elle a remercié les membres du groupe de rédaction pour le travail qu'ils ont accompli, les membres gouvernementaux de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suède faisant écho à ses propos. Elle a reconnu que le débat au sein du groupe de rédaction n'a pas été facile et que demeure une large divergence de vues et de positions dans certains domaines, bien que la discussion ait été constructive et qu'elle se soit déroulée dans un esprit de recherche de consensus.
- 88.** Le vice-président travailleur a déclaré que le travail du groupe de rédaction a été utile en ce sens qu'il a mis en lumière diverses préoccupations et a permis de mieux comprendre les problèmes auxquels les gouvernements sont confrontés. Il a noté que le texte proposé constitue une base exploitable pour les travaux de la commission, car il offre des éléments d'équilibre, des choix et des compromis. Au nom de son groupe, il a félicité les membres du groupe de rédaction d'avoir entrepris leur travail dans un esprit d'engagement et de compromis. Le vice-président employeur a, lui aussi, remercié le groupe de rédaction, faisant remarquer notamment que les membres gouvernementaux ont présenté des suggestions bien conçues particulièrement pratiques. Tout en soulignant que, de l'avis de

son groupe, le texte établi par le groupe de rédaction comporte des lacunes, il a reconnu qu'il apporte certaines améliorations novatrices.

- 89.** En réponse à une demande formulée par tous les membres gouvernementaux de la commission, le Conseiller juridique a expliqué la différence entre «instruments internationaux» et «normes internationales du travail», telle qu'on l'entend dans la pratique de l'Organisation internationale du Travail. La notion d'«instrument» est descriptive: il s'agit d'un document indiquant le résultat d'une action. Le mot «instrument» n'indique ni le contenu, ni la portée juridique du document. Il renvoie à une convention ou à une recommandation mais pas seulement, et peut se référer aussi à certains autres textes adoptés par la Conférence internationale du Travail ou le Conseil d'administration, tels qu'une déclaration, une résolution ou un recueil de directives pratiques. En revanche, les normes internationales du travail sont des instruments spécifiques – à savoir des conventions et des recommandations – élaborés conformément aux dispositions de la Constitution de l'OIT et du Règlement de la Conférence. D'autre part, pour qu'une norme internationale du travail soit adoptée, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents à la Conférence est requise, alors que d'autres types d'instruments soumis à la Conférence sont adoptés à la majorité simple. Une convention est un accord international applicable en vertu du droit international et qui entraîne des obligations pour les Etats Membres qui la ratifient. Une recommandation n'offre que des orientations pour l'action.

Paragraphe 1

- 90.** Le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a présenté un amendement, appuyé par le membre gouvernemental de la Suède, visant à remplacer, dans la première phrase du paragraphe 1, le mot «cœur» par le mot «centre», de sorte que cette phrase soit ainsi libellée: «La protection des travailleurs est au centre du mandat de l'OIT». Il a déclaré que «cœur» est un terme littéraire qui n'a pas sa place dans un document traitant de questions juridiques. Le vice-président employeur a indiqué que l'amendement proposé n'est pas nécessaire, point de vue appuyé par le vice-président travailleur qui a noté que «centre» et «cœur» ont le même effet. Ce dernier a ajouté que le paragraphe 1 a fait l'objet d'une ample discussion au sein du groupe de rédaction et que par ailleurs son groupe souhaite éviter toute confusion possible avec l'emploi spécifique, au BIT, du mot «core», qui fait référence à une catégorie précise de normes du travail (en français, les normes dites «fondamentales»). L'amendement proposé a été retiré, le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire ayant toutefois prévenu que des difficultés subsisteront, en particulier dans la version française du texte.
- 91.** Le membre gouvernemental de la Suède a ensuite présenté un amendement, également au nom des membres gouvernementaux de l'Autriche, du Danemark et de la Norvège, visant à insérer la phrase «Aux fins des présentes conclusions, on retiendra les définitions qui suivent.» avant les références aux termes employés. Il a déclaré que si le paragraphe 1 peut être considéré comme exposant certains éléments de définitions, il manque encore de clarté. Les vice-présidents employeur et travailleur ont certes reconnu que l'amendement proposé est valable, mais ils se sont dits préoccupés par le fait qu'il rompra l'équilibre délicat auquel le groupe de rédaction est parvenu. Le vice-président travailleur a demandé qu'il soit noté que, selon l'intention manifeste du groupe de travail, les termes cités ne sont appliqués que dans le contexte du document en question; le vice-président employeur a indiqué que son groupe a une opinion différente à cet égard. Compte tenu de l'assurance donnée par le vice-président travailleur que l'intention est de limiter l'application des termes au texte des conclusions, le membre gouvernemental de la Suède, au nom de ses auteurs, a retiré l'amendement. Il a noté toutefois que ceux-ci ont eu quelques hésitations à propos des observations du groupe des employeurs. Un dernier amendement visant à supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 a été présenté par le membre gouvernemental

de la Côte d'Ivoire. N'ayant pas été appuyé, il n'a pas été examiné. Le paragraphe 1 a donc été adopté sans amendement.

Paragraphe 2

92. Un amendement, proposé par le membre gouvernemental du Royaume-Uni et appuyé par le membre gouvernemental de la Norvège, visait à remplacer la fin de la dernière phrase, après «facilement», par le texte suivant: «le statut au regard de l'emploi». Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a affirmé que, lorsqu'on parle de «relation de travail», ce que l'on veut dire réellement et ce que l'on comprend plus généralement, c'est le «statut au regard de l'emploi». Tout en indiquant que cet amendement aurait effectivement permis de préciser encore le texte, le vice-président employeur, se référant aux discussions difficiles auxquelles ce paragraphe a donné lieu au sein du groupe de rédaction et aux propositions novatrices faites en la matière par les membres travailleurs, a déclaré que son groupe ne peut l'appuyer. Le vice-président travailleur a maintenu que la formulation proposée par le groupe de rédaction est plus claire que l'amendement proposé et qu'elle devrait être appuyée. L'amendement a été retiré. Proposant, dans la même phrase, un amendement visant à supprimer, après «facilement», le membre de phrase qui commence par «le champ d'application» et se termine par «c'est-à-dire», la membre gouvernementale du Liban, appuyée par le membre gouvernemental de la République arabe syrienne, a expliqué que son gouvernement estime que la référence au «champ d'application» n'apporte rien au texte. Les vice-présidents employeur et travailleur, rejetant l'amendement, ont rappelé qu'il est important de respecter l'équilibre auquel est parvenu le groupe de rédaction. Le vice-président employeur a toutefois félicité la membre gouvernementale du Liban de l'amendement qu'elle a proposé et a exprimé le regret de son groupe de ne pouvoir l'appuyer, car il aurait permis d'éviter certaines questions juridiques difficiles. Le groupe des travailleurs a remercié la membre gouvernementale du Liban d'avoir déposé cet amendement, mais a demandé le maintien du texte du groupe de rédaction. L'amendement proposé a été retiré. L'amendement suivant présenté par les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, de la Finlande et de la Nouvelle-Zélande a aussi été retiré, le corrigendum apporté à la dernière phrase pour remplacer «de la législation nationale» par «des diverses lois» l'ayant rendu sans objet. Aucun autre amendement n'ayant été proposé au paragraphe 2, la présidente l'a déclaré adopté sans amendement.

Paragraphe 3

93. Aucun amendement n'ayant été proposé au paragraphe 3, celui-ci a été adopté sans amendement.

Paragraphe 4

94. Les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande, d'une part, et les membres employeurs, d'autre part, ont présenté deux amendements concurrents. Le premier, proposé par les membres gouvernementaux susmentionnés, visait à remplacer le paragraphe 4 établi par le groupe de rédaction par le texte suivant:

L'une des conséquences associées aux changements de la structure du marché du travail et de l'organisation du travail ainsi qu'à l'application insuffisante de la loi est le phénomène de plus en plus répandu des travailleurs qui sont en fait des salariés mais sont privés de la protection liée à la relation de travail. Cette forme de faux travail indépendant est plus courante dans les pays où l'économie informelle est plus présente. Toutefois, beaucoup de

pays dotés de marchés du travail bien structurés constatent que le phénomène prend de l'ampleur.

L'amendement présenté par les membres employeurs visait à remplacer le paragraphe 4 par le texte suivant:

L'une des conséquences associées aux changements de la structure du marché du travail et de l'organisation du travail, ainsi qu'aux lacunes dans l'application de la loi, est le phénomène de plus en plus répandu des travailleurs qui se trouvent exclus du cadre de la relation de travail. Certaines de ces évolutions sont récentes, d'autres remontent à plusieurs décennies. Les points de vue sont partagés sur la nature et l'étendue de ce phénomène, qui se manifeste tant dans les pays développés que dans les pays en développement. De nos jours, les travailleurs choisissent librement de travailler ou de fournir des services en tant que travailleurs indépendants, du fait des avantages spécifiques qu'ils en tirent. Toutefois, la pénurie d'emplois, qui s'aggrave dans beaucoup de pays, crée des situations dans lesquelles les travailleurs n'ont pas le choix du type de travail qu'ils entreprennent.

- 95.** S'exprimant au nom des auteurs de l'amendement, le membre gouvernemental du Canada a expliqué qu'il reflète avec pertinence l'intention du texte élaboré par le groupe de rédaction, mais avec un libellé plus précis, ce qui est un avantage. Le vice-président employeur a déclaré que l'amendement proposé par son groupe a pour objet de reconnaître que dans les pays pauvres la pénurie d'emploi limite le choix des travailleurs. Il s'ensuit qu'en favorisant un environnement réglementaire propice à la croissance de l'économie et de l'emploi, on élargit leurs possibilités de choix. Quant au libellé proposé par l'amendement soumis par les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande, le vice-président employeur l'a jugé incontestablement meilleur que le texte original du groupe de rédaction, ce dernier n'ayant pu, faute de consensus, aller au-delà du libellé suggéré par le Bureau. Le texte original pose plusieurs problèmes. Premièrement, il crée la catégorie des travailleurs dépendants. Le groupe des employeurs considère que cette catégorie n'est pas pertinente – parce qu'implicitement elle crée d'autres catégories, comme celle des travailleurs non dépendants – et qu'elle n'est pas très précise. Deuxièmement, le texte original présente une série de facteurs comme résolument négatifs (par exemple, la mondialisation, les investissements étrangers directs, la restructuration des entreprises, l'accroissement du taux d'activité des femmes).
- 96.** Le vice-président travailleur a commenté ces deux propositions d'amendements, considérant qu'ils apportent des changements significatifs au texte du groupe de rédaction. Il s'est déclaré en accord avec le vice-président employeur quant au caractère inapproprié du concept de travailleur dépendant. A son avis, ce concept, au contraire, est largement utilisé. Il reflète la réalité du marché du travail et une terminologie déjà en usage au BIT. Le vice-président travailleur a dit ne pas partager non plus le point de vue selon lequel le paragraphe original du groupe de rédaction présente des facteurs tels que la mondialisation ou le changement technique sous un jour exclusivement négatif. Il énonce simplement qu'ils ont des conséquences, voulues ou non, et dont certaines sont négatives. Le vice-président travailleur s'est opposé à l'amendement proposé par les membres employeurs parce qu'il ne fait que reprendre un certain nombre de considérations qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus au sein du groupe de rédaction. Le groupe des travailleurs estime que, pour partie, le texte initial du paragraphe 4 reflète mieux ses conceptions que l'amendement proposé par les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, dans un esprit de coopération, il accepte cet amendement qui est clair et, en outre, fait référence au faux travail indépendant.
- 97.** Les deux amendements, celui des membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande et celui des membres employeurs, ont

été mis aux voix en opposition. A l'issue d'un vote indicatif, le vice-président employeur a décidé de retirer l'amendement proposé par son groupe. La discussion a continué sur l'autre amendement, que le vice-président travailleur a proposé de sous-amender en ajoutant la phrase suivante à la fin du paragraphe: «Certaines de ces évolutions sont récentes, d'autres remontent à plusieurs décennies.» Il a fait remarquer que cette phrase figure dans l'amendement retiré par les membres employeurs, ainsi que dans un autre amendement déposé par les membres travailleurs. Les membres gouvernementaux de l'Argentine, du Canada et de la Finlande ont apporté leur soutien à ce sous-amendement. Le vice-président employeur a proposé un nouveau sous-amendement visant à supprimer les mots «faux» et «indépendant» de la deuxième phrase, qui se lit donc ainsi: «Cette forme de travail est plus courante dans les pays où l'économie informelle est plus présente.» Le vice-président travailleur a déclaré que ce sous-amendement affaiblirait sensiblement le texte, qui n'aurait plus la signification visée. Il a ajouté que le concept de faux travail indépendant est largement utilisé et que la croissance du phénomène a été relevée par l'OCDE. C'est pourquoi son groupe n'appuie pas le sous-amendement. Compte tenu du résultat du vote indicatif sur ce dernier sous-amendement, celui-ci a été retiré par le vice-président employeur. Le paragraphe 4 a été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 5

- 98.** Les membres employeurs ont proposé un amendement visant, au premier point de l'énumération, à supprimer les mots suivants: «son champ d'application est trop restreint ou elle est inadaptée pour toute autre raison», en sorte que le texte se lise: «la loi n'est pas claire». Le vice-président employeur a expliqué que cet amendement précise le texte, car la référence au caractère restreint du champ d'application soulève la question de savoir quel est le champ d'application approprié. C'est aux autorités nationales qu'il appartient de trancher sur ce point. En outre, la formule «elle est inadaptée pour toute autre raison» manque de précision et crée une catégorie résiduelle. Cela n'est pas très utile et peut même être dangereux dans un texte juridique auquel les tribunaux nationaux, dont les tribunaux du travail, sont susceptibles de se référer. Dans sa réponse, le vice-président travailleur a déclaré que la suppression des mots «son champ d'application est trop restreint ou elle est inadaptée pour toute autre raison» ne clarifie pas le texte. Selon son groupe, cette formule rend bien compte de l'un des facteurs qui entravent actuellement une organisation équitable des marchés du travail. Cette formulation semble aussi refléter l'expérience de plusieurs pays, dont la commission a eu connaissance au cours de la discussion et qui révèle que, lorsque le champ d'application de la loi est trop restreint, celle-ci ne protège pas certaines catégories de travailleurs (travailleurs à domicile, télétravailleurs, etc.). A propos de la formule «inadaptée pour toute autre raison», le vice-président travailleur a considéré que le manque de précision de la loi, ou le caractère restreint de son champ d'application, sont deux causes d'inadaptation, mais qu'il en existe d'autres; cette formule donne donc son plein sens à la phrase.
- 99.** Le membre gouvernemental de la Finlande a salué le souci de précision des membres employeurs et a proposé de sous-amender ainsi l'amendement: «la loi n'est pas claire ou ne couvre pas de façon appropriée les relations de travail de facto». Ce sous-amendement a été appuyé par le membre gouvernemental du Royaume-Uni et les membres gouvernementaux du Liban et de la République arabe syrienne l'ont soutenu. Toutefois, les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de Bahreïn et du Chili s'y sont déclarés opposés. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a indiqué qu'il n'exprime pas bien la notion de champ d'application trop restreint et pourrait avoir des conséquences contraires à ses intentions parce qu'il amoindrit, plutôt qu'il n'augmente, la précision du texte. A la lumière de la discussion, le membre gouvernemental de la Finlande a retiré son sous-amendement.

100. Après un vote indicatif, à main levée, le vice-président employeur a décidé de retirer l'amendement de son groupe. La discussion s'est alors portée sur un autre amendement proposé par les membres employeurs, visant à supprimer, au deuxième point de l'énumération, les mots suivants: «sous la forme d'un contrat civil ou commercial» de sorte que le texte se lirait ainsi: «la relation de travail est déguisée». Le vice-président employeur a expliqué qu'il s'agit de dissiper l'impression que les relations civiles et commerciales sont considérées comme forcément négatives. Le vice-président travailleur a répondu que l'amendement supprimerait des mots importants qui indiquent les formes précises que prend la dissimulation. C'est pourquoi son groupe n'appuie pas cet amendement. Le membre gouvernemental de la Suisse a soutenu l'amendement des membres employeurs car les relations de travail déguisées le sont sous d'autres formes que des arrangements civils ou commerciaux. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a fait observer que, en tout cas dans le système juridique de son pays, les façons les plus courantes de dissimuler une relation de travail sont les relations civiles ou commerciales. Le membre gouvernemental de l'Argentine a déclaré que le texte proposé par le Comité de rédaction est préférable au texte amendé par les membres employeurs. Afin de tenir compte du fait que les relations contractuelles civiles ou commerciales ne sont pas les seules façons de dissimuler une relation de travail, le membre gouvernemental du Venezuela a proposé le sous-amendement suivant: «la relation de travail est déguisée, généralement sous la forme d'un arrangement civil ou commercial». Ce sous-amendement a reçu le soutien des membres gouvernementaux de Bahreïn, du Chili, de la République dominicaine, d'El Salvador, du Guatemala, du Mexique et du groupe des travailleurs. Toutefois, après que le vice-président employeur eut déclaré qu'il dénature l'esprit de l'amendement original proposé par son groupe, la présidente a déclaré ce sous-amendement irrecevable. Un autre sous-amendement ainsi libellé: «la relation d'emploi est déguisée sous la forme de divers contrats» proposé par le membre gouvernemental du Liban n'a pas été appuyé et il n'a donc pas été examiné. Le débat s'est alors reporté sur l'amendement initial des membres employeurs qu'à l'issue d'un vote indicatif le vice-président employeur a retiré.

101. La commission a ensuite examiné un amendement proposé par les membres travailleurs, visant à ajouter les deux nouveaux points suivants à la fin du paragraphe 5 du projet de conclusions: «• il existe de toute évidence une relation de travail mais on ne sait pas très bien qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur et qui en est responsable; • la loi n'est pas respectée ni mise en application.» Le vice-président travailleur a expliqué que cet ajout introduit des références aux relations de travail triangulaires et au respect de la loi. Cela est important dans un paragraphe dont l'objet est d'identifier les causes de l'absence de protection. Le vice-président employeur a fait part du soutien de son groupe à la deuxième partie de l'amendement – relative au respect et à la mise en application de la loi – mais a exprimé les réserves de son groupe sur la première partie, relative aux relations de travail triangulaires. Il a expliqué que dans les cas où il est clair que la relation de travail existe, la question ne se pose pas de savoir qui est l'employeur et quels sont les droits du salarié. Pour ces raisons, il a proposé de sous-amender l'amendement des membres travailleurs en en supprimant la première partie. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande s'est opposé à ce sous-amendement. Selon son gouvernement, la référence aux relations de travail triangulaires complète à bon escient la liste des facteurs qui rendent les cadres juridiques imprécis. Le groupe des travailleurs n'a pas soutenu le sous-amendement. Après un vote indicatif, le vice-président employeur a retiré son sous-amendement.

102. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a déclaré que son gouvernement soutient l'esprit de l'amendement proposé par les membres travailleurs, mais que la rédaction n'en est pas assez précise. En particulier, la référence à la responsabilité, s'agissant des droits des travailleurs, est source de confusion. Par exemple, le respect de certains droits des

travailleurs relève de la responsabilité de l'Etat et non de celle de l'employeur. Le vice-président travailleur a expliqué que l'amendement met l'accent sur le manque de précision de la loi quant à la personne à laquelle le travailleur doit demander réparation, ce qui est particulièrement difficile à savoir dans le cas des relations de travail triangulaires. L'amendement signale que ces arrangements contribuent à l'imprécision du cadre juridique. Les membres gouvernementaux de l'Argentine, de Bahreïn (s'exprimant aussi au nom des Emirats arabes unis, du Liban et de la République arabe syrienne) et du Yémen ont apporté leur soutien à l'amendement proposé par les membres travailleurs. Le membre gouvernemental de la France a aussi exprimé son soutien, mais il a instamment prié la commission de garder à l'esprit que les relations de travail triangulaires, dans certains cas, concernent aussi des travailleurs indépendants, et pas uniquement des travailleurs engagés dans une relation de travail. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a déclaré que son gouvernement soutient la première partie de l'amendement des membres travailleurs – qui se rapporte aux relations de travail triangulaires – mais estime que le texte doit être précisé. Il a proposé un sous-amendement visant à remplacer «il existe de toute évidence une relation de travail» par «le travailleur est en fait un salarié», et les mots «qui en est responsable» par les mots «et contre qui recourir pour faire valoir ces droits». Ce sous-amendement a reçu l'appui du membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande et le soutien du vice-président travailleur, qui a déclaré que ce sous-amendement est fidèle à l'esprit de l'amendement original. Comparé à ce dernier, il permet de déterminer contre qui le travailleur lésé dans ses droits doit recourir. Le membre gouvernemental de la France a estimé que ce sous-amendement ne traite pas des formes de relation les plus frauduleuses, à savoir celles qui combinent travail indépendant et relation triangulaire. En réponse, le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a proposé de reformuler son sous-amendement en remplaçant «de toute évidence» par «en fait». La première partie du texte se lirait ainsi: «le travailleur est en fait un salarié». Le membre gouvernemental de la France a déclaré que ce nouveau sous-amendement appréhende toutes les situations possibles et que son gouvernement le soutient. Les membres gouvernementaux du Nigéria et du Yémen, ainsi que le vice-président travailleur s'y sont aussi déclarés favorables. Le membre gouvernemental du Guatemala a déclaré qu'il servira de référence aux juges et tribunaux qui interprètent les textes juridiques et qu'il aidera les employeurs à établir des contrats en pleine conformité avec la loi. Le vice-président employeur a déclaré que le sous-amendement va dans le sens de la précision – ce qui est appréciable – mais que les membres employeurs n'en soutiennent pas l'intention. Son libellé crée une situation par laquelle un salarié lésé dans ses droits pourra se retourner contre quelqu'un qui n'est pas son employeur pour demander réparation. Ce type de réglementation crée des contraintes inutiles. A l'issue d'un vote indicatif, le sous-amendement proposé par le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a été adopté. Le paragraphe 5 a été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 6

- 103.** Un seul amendement au paragraphe 6 a été soumis à la commission; il était proposé par le membre gouvernemental du Japon et a été appuyé par le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande. Il visait à insérer dans la troisième phrase «et interprétée» après le mot «libellée», ce qui modifiait ainsi la quatrième phrase: «La loi et son interprétation doivent être compatibles...». Le membre gouvernemental du Japon a expliqué l'importance, dans certaines juridictions, des directives gouvernementales concernant l'application des lois. Le vice-président employeur a soumis un sous-amendement visant à supprimer la partie de cet amendement relative à la troisième phrase. Le groupe des travailleurs a appuyé le sous-amendement. L'amendement, tel que sous-amendé a donc été adopté. Le paragraphe 6 a été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 7

- 104.** La discussion du paragraphe 7 a commencé par l'examen d'un amendement proposé par les membres employeurs visant à supprimer tout le texte qui suit le mot «réel», de sorte que le paragraphe serait ainsi libellé: «Il y a emploi déguisé lorsque l'employeur traite un travailleur salarié autrement que comme un salarié afin de dissimuler son statut juridique réel.». Présentant son amendement, le vice-président employeur a déclaré que le paragraphe manque de précision sur un certain nombre de concepts. Il s'est tout d'abord référé au membre de phrase ainsi libellé en anglais: «the inappropriate use of civil or commercial arrangements», et en français: «en recourant indûment à des arrangements civils ou commerciaux», faisant valoir que, si l'on sait ce que «legal» veut dire, ce n'est pas le cas du terme «appropriate»; l'inclusion du terme «inappropriate» («indûment» dans la version française) serait donc la porte ouverte à l'élaboration d'un nouvel ensemble de critères relatifs aux contrats civils et commerciaux. L'orateur a ensuite indiqué que dans la troisième phrase, en anglais «it is detrimental», (en français «cette pratique porte préjudice»), on ne sait pas ce que désigne «it». Quant à l'expression «pseudo-coopératives», il a remarqué que ce n'est pas un terme courant. Se référant aux expressions suivantes dans la version anglaise: «false self-employment», «false provision of services» et «false company restructuring» (en français respectivement «faux travail indépendant», «faux contrats d'entreprise» et «prétendue restructuration de l'entreprise»), il a affirmé que le terme «false» comporte des difficultés, étant donné qu'on ne sait pas très bien quelles normes il s'agirait de respecter pour montrer que quelque chose est «true» («réel») et non «false», ni à quel moment il faudrait en faire la preuve. Il a souligné que les gouvernements, en leur qualité d'employeurs, rencontreront les mêmes difficultés que les employeurs à propos de ces termes. Il a déclaré compatir de tout cœur avec les juristes qui auront à définir ce qu'il faut entendre par «false» (en français «faux» ou «prétendue») en termes juridiques au niveau national. L'orateur a fait part de la préoccupation de son groupe que, au cas où les conclusions proposées déboucheraient sur une norme internationale du travail, celle-ci consisterait à essayer de normaliser le terme «false». En revanche, de l'avis du groupe des employeurs, la première phrase est simple et sans ambiguïté, elle introduit la notion d'intention et de mauvaise foi.
- 105.** Le vice-président travailleur s'est déclaré opposé à l'amendement, indiquant que la partie qu'il est proposé de supprimer contribue à préciser différents aspects de l'emploi déguisé en montrant les moyens qui peuvent être utilisés pour déguiser la relation de travail et certains des effets qui en résultent, et en recommandant l'adoption de mesures énergiques pour combattre cette pratique. L'orateur s'est dit surpris que le groupe des employeurs soumette cet amendement, étant donné que le texte du paragraphe 7 a fait l'objet d'un accord au sein du groupe de rédaction, sur la base d'un texte proposé par les membres employeurs eux-mêmes et qui contenait précisément les mots que le vice-président employeur maintenant critique. L'orateur a souligné que le paragraphe ne reflète pas la position préférée des membres travailleurs, qui y voient plutôt un compromis acceptable offert par les membres employeurs. A propos de l'utilisation du mot «false», après avoir cité plusieurs définitions du dictionnaire, il a déclaré que le sens de ce mot est clair. A propos des «pseudo-coopératives», il a souligné que ce terme figure dans la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002, dont le groupe des employeurs a unanimement appuyé l'adoption. Il a rappelé les observations formulées plus tôt par le membre gouvernemental de la France, à savoir que parmi les travailleurs dépourvus de la protection découlant de la législation du travail, bon nombre subissent les effets combinés d'une relation à la fois déguisée et triangulaire. Répondant à l'intervention du vice-président travailleur, le vice-président employeur a expliqué qu'il est bien clair que tout accord convenu par le groupe de rédaction devra encore être considéré par les membres employeurs qui ne faisaient pas partie du groupe de rédaction; il a ajouté que ce n'est que maintenant que l'attention de son groupe a été attirée sur les lacunes inhérentes à

ce paragraphe. Quant à la référence aux «pseudo-coopératives» tirée de la recommandation n° 193, il a fait observer que c'est peut-être à dessein que, dans un esprit de compromis, ce libellé étrange n'a, alors, pas été relevé, étant donné que, dans l'ensemble, les questions faisant l'objet de cette recommandation avaient reçu l'appui du groupe des employeurs, ce qui n'est pas le cas des présentes conclusions.

- 106.** Le membre gouvernemental des Etats-Unis a aussi rejeté l'amendement proposé, soulignant qu'il a été difficile de trouver un libellé qui permette de dégager, au sein du groupe de rédaction, un consensus sur ce paragraphe. Il a fait remarquer que le groupe des employeurs a utilisé le même raisonnement pour persuader les membres gouvernementaux de retirer les amendements au paragraphe 1. Le vice-président employeur a répondu à propos du respect de l'accord du groupe de rédaction qu'il porte sur le texte convenu, une fois considéré par le groupe des employeurs. Le membre gouvernemental de l'Allemagne a déclaré qu'il appuie dans une certaine mesure l'intention de l'amendement soumis par les membres employeurs, et il a proposé un sous-amendement visant à réintroduire les troisième et quatrième phrases, ainsi que la deuxième moitié de la dernière phrase. La présidente a statué que ce sous-amendement ne peut être considéré comme valide. Le membre gouvernemental du Liban, s'exprimant au nom des membres gouvernementaux de Bahreïn, et de la République arabe syrienne, a déclaré appuyer l'amendement, en proposant toutefois de réintroduire la dernière phrase, ainsi libellée: «Gouvernements, employeurs et travailleurs devraient prendre des mesures énergiques pour combattre ces pratiques, où qu'elles se manifestent.» Le vice-président employeur a indiqué que son groupe est favorable à cette proposition, de même que le membre gouvernemental de l'Allemagne. Le membre gouvernemental du Venezuela et le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud, s'exprimant aussi au nom des membres gouvernementaux des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande, ont exprimé leur préférence pour le texte original du paragraphe 7. Le membre gouvernemental du Liban a retiré le sous-amendement qu'il avait proposé.
- 107.** Le vice-président employeur a prévenu la commission que, vu que le paragraphe 5 a été adopté et compte tenu que l'amendement en discussion sera probablement rejeté, l'ensemble de conclusions, tel qu'il prend forme, renforce l'avis de son groupe, à savoir que la question ne se prête pas à une approche normative; on peut donc prévoir d'extrêmes difficultés pour les efforts qui seront déployés dans ce domaine à l'avenir, à moins que l'on arrive à orienter et maîtriser la situation. A sa demande, l'amendement proposé a fait l'objet d'un vote officiel à main levée, dont les résultats sont les suivants: 9 240 voix contre, 6 600 voix pour, 120 abstentions (le quorum était de 7 848 voix). L'amendement proposé visant à supprimer tout le texte après la première phrase a été rejeté.
- 108.** Un autre amendement au paragraphe 7 a été proposé par les membres gouvernementaux de l'Australie et du Royaume-Uni. Il visait à supprimer la première phrase et à remplacer, au début de la deuxième, «cette pratique» par les mots «l'emploi déguisé». En présentant l'amendement, le membre gouvernemental du Royaume-Uni a déclaré qu'en réalité, il peut y avoir emploi déguisé non seulement du fait des employeurs, mais aussi du fait des travailleurs et que, par conséquent, la première phrase prête à confusion. Tout en reconnaissant que le travailleur tout comme l'employeur peut être à l'origine d'une relation d'emploi déguisée, le vice-président travailleur a fait observer que son groupe ne peut appuyer l'amendement proposé, car le texte qu'il vise à supprimer ne dit rien quant à la personne qui est à l'origine de la relation de travail déguisée, donc, le problème que l'amendement entend résoudre ne se pose pas. Le vice-président employeur a déclaré comprendre la raison qui motive l'amendement, et a reconnu qu'il soulève un problème de libellé; toutefois, son groupe, estimant que le paragraphe est fondamentalement déficient, ne peut pas l'appuyer ni l'amender. A la lumière de la discussion, le membre gouvernemental du Royaume-Uni a retiré l'amendement.

-
- 109.** Le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a proposé un amendement qui a été appuyé par le membre gouvernemental du Guatemala; il vise à remplacer, dans l'avant-dernière phrase, les termes «montages» par «pratiques» et «type» par «genre» – termes que son gouvernement considère plus appropriés –, et à ajouter «et les charges de sécurité sociale» à la fin de la phrase: cela, parce que les relations de travail déguisées débouchent souvent sur l'évasion non seulement fiscale mais aussi sociale. Le groupe des employeurs s'est abstenu de discuter cet amendement, se déclarant opposé au paragraphe dans sa totalité. Le vice-président travailleur a estimé que le terme «pratiques» est plus précis que «montages» et que la référence aux charges de sécurité sociale reflète de façon pertinente une motivation courante pour déguiser une relation de travail. A l'issue d'un vote indicatif à main levée dont il est ressorti que l'amendement suscitait une forte adhésion, celui-ci a été adopté.
- 110.** Le dernier amendement au paragraphe 7 était soumis par les membres gouvernementaux de l'Australie et du Royaume-Uni. En le présentant, le membre gouvernemental de l'Australie a déclaré qu'il vise à remplacer «ont pour effet» dans l'avant-dernière phrase par «peuvent avoir pour effet». Il l'a justifié en disant que tous les cas de relation de travail déguisée ne sont pas nécessairement motivés par la volonté d'échapper aux impôts ou de priver les travailleurs de la protection découlant de la législation du travail. Reconnaisant que certains membres gouvernementaux ont une démarche logique et pratique, le vice-président employeur a déclaré qu'à nouveau son groupe s'abstiendra de discuter les amendements proposés au paragraphe 7. Le groupe des travailleurs a appuyé l'amendement proposé, lequel a été adopté à l'issue d'un vote indicatif à main levée. Le paragraphe 7 a donc été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 8

- 111.** Deux amendements, l'un proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire, l'autre par les membres employeurs, ont été mis aux voix en opposition. L'amendement proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire, appuyé par le membre gouvernemental de la Guinée, visait à remplacer le paragraphe 8 des conclusions proposées par le groupe de rédaction par le texte suivant:

Il y a relation ambiguë lorsque le travail est exécuté ou les services sont fournis dans des conditions telles qu'il existe un doute réel et authentique quant à l'existence ou non d'une relation de travail. Ainsi, faire la distinction entre emploi dépendant et emploi indépendant présente de grandes difficultés dans un nombre croissant de cas, même lorsqu'il n'existe pas d'intention de déguiser la relation de travail. A cet égard, il est reconnu que les distinctions entre salariés et travailleurs indépendants se sont estompées dans de nombreux domaines. Certes l'une des grandes tendances qui caractérisent les nouvelles formes de travail est l'autonomie ou l'indépendance accrue du salarié.

L'amendement proposé par les membres employeurs visait à remplacer le même paragraphe par le texte suivant: «Dans les cas où le travail est exécuté ou les services sont fournis dans des conditions telles qu'il existe un doute quant à l'existence d'une relation de travail, celle-ci peut être qualifiée de relation ambiguë.» Le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a expliqué que, en soumettant cet amendement, l'intention de son gouvernement est d'aller dans le sens de la précision et de la cohérence. Comme pour le paragraphe 7, le libellé devrait commencer par une définition puis ajouter des explications supplémentaires. Le vice-président employeur a déclaré que l'amendement proposé par son groupe vise à préciser la notion de relation de travail ambiguë. A propos de l'amendement soumis par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire, il a fait remarquer que, de l'avis de son groupe, les notions de travail dépendant ou indépendant – qui figurent tant dans l'amendement proposé que dans le texte du groupe de rédaction – posent de sérieux problèmes. Il a ajouté que son groupe reconnaît que la dépendance est un critère important

pour déterminer le statut au regard de l'emploi dans certaines juridictions, mais non dans toutes. Il a affirmé que la question de la dépendance intéresse au plus haut point les membres employeurs. Il juge par ailleurs que les paragraphes 1 et 2 traitent des concepts de salarié et de travailleur d'une façon plus équilibrée et constructive, contrairement au texte de l'amendement proposé. Le vice-président travailleur a fait observer qu'à son avis, commencer le paragraphe par une définition donne plus de clarté au libellé. Par conséquent, son groupe appuie l'amendement proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire et se déclare opposé à celui proposé par les membres employeurs.

- 112.** Les deux amendements proposés ont été mis aux voix en opposition par un vote à main levée. A l'issue du vote, l'amendement proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a été examiné. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a proposé un sous-amendement visant à remplacer le mot «emploi», dans la deuxième phrase, par le mot «travail». Le vice-président travailleur a appuyé le sous-amendement proposé et en a proposé un autre visant à modifier comme suit le libellé de la dernière phrase: «L'une des caractéristiques de certaines nouvelles formes de travail est l'autonomie ou l'indépendance accrue du salarié.» Il a expliqué que les nouvelles formes de travail ne se caractérisent pas toutes par une autonomie ou une indépendance accrue. Le vice-président employeur a répété que son groupe, ayant un problème fondamental avec le texte proposé du paragraphe 8, s'abstiendra de voter sur les amendements qui s'y rapportent. Les amendements respectivement proposés par le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud et par les membres travailleurs ont fait l'objet d'un vote indicatif. La vice-présidente a ensuite déclaré que, compte tenu du large appui que les deux sous-amendements ont suscité du groupe des gouvernements, le paragraphe 8 est adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 9

- 113.** Un amendement proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire visait à remplacer les deux premières phrases du paragraphe par le texte suivant: «Il y a relation triangulaire lorsque le travail ou les services sont fournis à un tiers (l'utilisateur) par un employeur (l'employeur principal). Dans ces situations, le problème est de savoir qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur, qui en est responsable, et dans quelle mesure la relation induit une absence de protection préjudiciable au salarié.» N'ayant pas reçu d'appui, cet amendement n'a pas été examiné. La discussion s'est ensuite portée sur un amendement proposé par les membres employeurs visant à supprimer la deuxième phrase du paragraphe, ainsi rédigée: «Dans ces situations, le problème est de savoir qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur, qui en est responsable.» Le vice-président employeur a déclaré que l'adoption de cet amendement dissiperait certains malentendus. Dans les relations d'emploi triangulaires, on sait clairement qui est l'employeur et quelles sont ses responsabilités et obligations. Toutefois, au vu du libellé du paragraphe 5 qui a été adopté, cette nouvelle tentative de clarification apparaît comme une perte de temps et d'énergie. En fait, la rédaction du paragraphe 5 crée une situation dans laquelle les travailleurs lésés dans leurs droits peuvent demander réparation à quelqu'un qui n'est pas leur employeur. L'orateur a affirmé que cette question est cruciale pour le groupe des employeurs. Le vice-président travailleur a déclaré que son groupe n'est pas favorable à l'amendement des membres employeurs. En fait, le paragraphe 9 a une structure similaire à celle des paragraphes 7 et 8. Ceux-ci commencent par décrire une catégorie donnée – respectivement l'emploi déguisé et les relations ambiguës – puis exposent les problèmes qui lui sont spécifiquement associés. Accepter l'amendement proposé reviendrait à créer un paragraphe dépourvu de sens. L'orateur a ajouté qu'à l'évidence le paragraphe ne porte pas sur la sous-traitance à proprement parler. A l'issue du vote indicatif sur l'amendement proposé par les membres employeurs, la présidente a déclaré que celui-ci n'était pas adopté.

-
- 114.** La commission a ensuite examiné un amendement proposé par les membres travailleurs qui visait à ajouter, après la deuxième phrase, la phrase suivante: «Des mécanismes sont donc nécessaires pour clarifier la relation entre les diverses parties, afin d'assigner les responsabilités respectives.» Le vice-président travailleur a expliqué que l'objectif est de compléter les deux premières phrases, qui définissent la catégorie et exposent le problème, en y ajoutant une référence aux façons de traiter ce problème – à savoir quels mécanismes permettent d'identifier le type de relation en cause et d'assigner les responsabilités. Il a ajouté que, si cet amendement est adopté, le groupe des travailleurs est disposé à retirer un autre amendement qu'il a déposé et qui vise à ajouter au texte la phrase suivante: «Les dispositions de fond pertinentes de la convention n° 181 devraient être prises en considération dans le cas de toute relation triangulaire.» Le vice-président employeur a déclaré que l'amendement proposé implique que toute relation d'ordre civil ou commercial peut induire des obligations ou une responsabilité vis-à-vis du salarié d'une autre personne. Il a déclaré que cela créerait un environnement dans lequel il sera très difficile pour les entreprises d'opérer car il sera impossible de connaître leurs obligations, risques et responsabilités respectifs. Il a ajouté que l'élargissement potentiel des responsabilités des employeurs vis-à-vis de non-salariés, la notion de dépendance et l'éventuelle adoption d'un instrument sont des questions décisives pour les membres employeurs; c'est pourquoi le groupe des employeurs ne votera pas en faveur de tout amendement allant dans ce sens.
- 115.** Le membre gouvernemental de l'Australie a déclaré que l'amendement proposé par les membres travailleurs serait source de confusion dans la réglementation des relations triangulaires. Il a rappelé que le paragraphe 1 déclare que les relations contractuelles civiles ou commerciales sont exclues du champ de la relation de travail. L'amendement proposé suggère que toutes les relations civiles ou commerciales devront être réexaminées pour clarifier la nature de la relation entre les diverses parties. Cela dépasse le mandat de la commission. En outre, l'amendement proposé risque d'avoir des conséquences négatives sur les relations de travail triangulaires. Le membre gouvernemental des Etats-Unis a déclaré que, si les paragraphes 7, 8 et 9 décrivent les problèmes qui se posent pour définir la qualité de salarié, l'amendement va au-delà en suggérant des mécanismes qui peuvent servir à assigner les responsabilités. Il a observé que cette référence aux mécanismes n'a pas sa place dans le paragraphe 9. En outre, l'emploi du mot «allocate» dans la version anglaise (en français «assigner») est préoccupant. Il semble impliquer que les responsabilités peuvent être assignées à plus d'une partie, ce qui pourrait ne pas toujours être pertinent. Le membre gouvernemental du Guatemala s'est déclaré en désaccord avec les membres gouvernementaux de l'Australie et des Etats-Unis. Lorsqu'une relation de travail triangulaire existe, les responsabilités doivent être déterminées et un mécanisme est nécessaire pour ce faire; c'est la raison pour laquelle son gouvernement est en faveur de l'amendement proposé. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a également soutenu l'amendement. S'il est nécessaire de préciser les droits et les responsabilités, il faut des mécanismes à cet effet. Le membre gouvernemental du Canada s'est déclaré d'accord avec l'amendement proposé, mais, faisant écho aux préoccupations exprimées par le membre gouvernemental des Etats-Unis, il a suggéré que sa place est au paragraphe 14. Le membre gouvernemental de la Finlande s'est déclaré d'accord avec l'amendement proposé, considérant qu'il permet de traiter la question des responsabilités. Le membre gouvernemental de Bahreïn, s'exprimant également au nom des membres gouvernementaux du Liban et de la République arabe syrienne, a aussi soutenu l'amendement, notant qu'il ne jette pas le doute sur la bonne foi des employeurs. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a demandé à la présidente s'il était possible de soumettre un sous-amendement visant à changer l'amendement de place. Les membres gouvernementaux de l'Argentine, du Guatemala et de Bahreïn ont tous déclaré préférer l'emplacement d'origine. Après un vote indicatif et après avoir consulté les vice-présidents travailleur et employeur sur un éventuel déplacement de l'amendement, la présidente a déclaré celui-ci adopté étant entendu que le Bureau pourra envisager de le placer ailleurs.

Le vice-président employeur a réitéré la ferme opposition des membres employeurs à cet amendement.

116. La commission a examiné un amendement proposé par les membres employeurs, visant à ajouter le texte suivant à la fin de la dernière phrase: «et que les présentes conclusions ne s'appliquent pas à ce type de relations». La phrase ainsi amendée se lirait comme suit: «à cet égard il faut noter qu'une forme particulière de relation de travail triangulaire, qui concerne la fourniture de travail ou de services par l'intermédiaire d'une agence de travail temporaire, fait l'objet de la convention (n° 181) et de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, et que les présentes conclusions ne s'appliquent pas à ce type de relations». Le vice-président employeur a expliqué que l'objet de l'amendement est de préciser la référence à la convention (n° 181) et la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997. Dans le texte élaboré par le groupe de rédaction, la raison de cette référence n'est pas très claire. L'amendement mettrait l'accent sur le fait que les dispositions du présent document ne s'appliquent pas aux relations qui entrent dans le champ de ces deux instruments. Cette précision s'impose car il est important que les agences d'emploi privées puissent opérer dans un cadre réglementaire stable. Le vice-président travailleur a fait part de l'opposition de son groupe à cet amendement. Il aurait pour effet de dispenser les agences d'emploi privées de tenir compte du champ de la relation de travail alors que c'est une responsabilité générale que toutes les branches d'activité doivent assumer. Il a précisé à ce propos que le groupe des travailleurs n'a pas l'intention et ne souhaite pas réécrire une convention à laquelle il a apporté son soutien. Le vice-président employeur a répondu que son groupe subodore une tentative de reconsidérer toutes les situations dans lesquelles le travail est fourni à quelqu'un d'autre que l'employeur du travailleur, y compris les situations couvertes par la convention (n° 181) et la recommandation (n° 188). Il a déclaré que l'amendement ne porte pas seulement sur le champ de la relation de travail, comme l'a affirmé le vice-président travailleur, mais qu'il a aussi des implications pour la sous-traitance, l'externalisation, le recours à des vendeurs, la restructuration des entreprises, la normalisation des définitions relatives à la relation de travail et l'extension de la relation de travail au travail indépendant. L'amendement traite des normes et instruments qui se substituent à des initiatives logiques et réfléchies, de l'établissement d'obstacles inutiles à la création d'emplois et à la flexibilité de l'économie, sans oublier les agences d'emploi privées et autres agences de prestations de services. A l'issue d'un vote indicatif, le vice-président employeur a demandé un vote par appel nominal. Les résultats ont été les suivants: 9 540 voix contre, 6 600 voix pour, et 120 abstentions (le quorum était de 7 848 voix). L'amendement proposé par les membres employeurs a été rejeté². Le paragraphe 9 a été adopté tel qu'amendé par les membres travailleurs.

² Le vice-président employeur a demandé que les résultats du vote par appel nominal soient communiqués afin que figure au rapport le détail de ce vote pour les membres gouvernementaux. Les résultats sont les suivants:

Contre: Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Botswana, Bulgarie, Canada, Chili, Chypre, République de Corée, Côte d'Ivoire, République dominicaine, El Salvador, Emirats arabes unis, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Hongrie, Italie, Japon, Kenya, Lesotho, Liban, Luxembourg, Malawi, Mali, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Portugal, Qatar, Roumanie, Slovaquie, Suisse, République arabe syrienne, République tchèque, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie.

Pour: Australie.

Abstentions: Danemark et Royaume-Uni.

Paragraphe 10

- 117.** S'exprimant au nom des membres gouvernementaux du Canada, des Etats-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, le membre gouvernemental du Royaume-Uni a présenté un amendement visant à remplacer les trois premières phrases du paragraphe par les phrases suivantes: «Le respect de la loi est un principe fondamental et l'Etat doit fermement s'engager à assurer son application en soutenant tous les mécanismes qui facilitent le processus. Il faudrait promouvoir la coopération entre les diverses administrations publiques concernées, notamment l'inspection du travail, les services de la sécurité sociale et l'administration fiscale, et éventuellement aussi renforcer la coordination avec les services de police et de douane.» L'orateur a expliqué que cet amendement a un double objet: premièrement, exprimer le fait que le gouvernement n'est pas le seul garant de la mise en application de la loi; deuxièmement, rendre le libellé plus concis en reconnaissant la diversité des organismes publics. Tout en créditant l'amendement de certaines qualités, les vice-présidents travailleur et employeur ont déclaré ne pouvoir le soutenir. La membre gouvernementale du Danemark a proposé un sous-amendement consistant à ajouter après «le processus» le libellé suivant «et en y associant les partenaires sociaux s'il y a lieu». Le sous-amendement a reçu l'appui du membre gouvernemental de Bahreïn et le soutien des vice-présidents employeur et travailleur ainsi que des membres gouvernementaux de l'Allemagne et de la Namibie. L'amendement a été adopté tel que sous-amendé. En conséquence de quoi, trois autres amendements portant sur les mêmes phrases n'ont pas été examinés.
- 118.** La commission a ensuite examiné un amendement proposé par le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire, avec l'appui du membre gouvernemental de l'Afrique du Sud, visant à remplacer, dans la dernière phrase, «pour favoriser l'observation volontaire de la loi» par «pour contrôler l'application de la loi» et à ajouter, après le mot «déguisées», les mots «ambiguës et triangulaires». Le membre gouvernemental de la Côte d'Ivoire a déclaré que ces changements rendraient le texte plus précis du point de vue technique et juridique, tout en ôtant l'accent que met le texte original sur l'observation volontaire de la loi qui, dans certains pays, est pratiquement impossible. Le vice-président employeur a souligné que la plupart des employeurs se font un devoir d'appliquer la loi, et cela volontairement. Il a noté que les membres employeurs et les membres travailleurs ont exprimé leur volonté de soutenir la première partie de l'amendement proposé, mais non pas la seconde, qui fait référence aux relations de travail «ambiguës et triangulaires». Le groupe des employeurs propose donc un sous-amendement à cet effet. Le vice-président travailleur a fait part du soutien de son groupe à ce sous-amendement, faisant remarquer que la référence aux relations de travail triangulaires ne serait pas à sa place dans cette phrase, étant donné que certaines de celles-ci peuvent être légitimes. Le sous-amendement a aussi été soutenu par les membres gouvernementaux de la Norvège et des Emirats arabes unis. L'amendement a été adopté tel que sous-amendé par consensus. Le paragraphe 10 a été adopté tel qu'amendé.

Absents: Albanie, Angola, Barbade, Bélarus, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cambodge, Congo, Costa Rica, Egypte, Equateur, Erythrée, Espagne, Fidji, Gabon, Ghana, Guinée, Honduras, Inde, Indonésie, République islamique d'Iran, Irlande, Israël, Jamaïque, Jordanie, Kiribati, Koweït, Lettonie, Jamahiriya arabe libyenne, Madagascar, Malaisie, Malte, Mauritanie, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigéria, Oman, Ouganda, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Soudan, Sri Lanka, Suède, République-Unie de Tanzanie, Uruguay, Venezuela, Zambie, Zimbabwe.

Paragraphe 11

119. Deux amendements étaient proposés, dont l'un a été retiré sans examen. Le second, proposé par les membres gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, visait à remplacer, au début de la deuxième phrase, «L'application insuffisante de la loi explique en grande partie» par «La mise en application insuffisante et le non-respect de la loi peuvent expliquer en grande partie». Les vice-présidents employeur et travailleur ont fait part de leur soutien à cet amendement. L'amendement a été adopté par consensus. Le paragraphe 11 a été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 12

120. Un amendement était proposé par le membre gouvernemental du Royaume-Uni, visant à insérer: dans la première phrase, «s'il y a lieu» après «inspecteurs du travail»; dans la dernière phrase, «les administrations du travail et» après «notamment entre», et «s'il y a lieu» après «inspection du travail». Cet amendement a reçu l'appui du membre gouvernemental de l'Afrique du Sud et le soutien des membres travailleurs et employeurs. L'amendement a été adopté par consensus et le paragraphe 12 a donc été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 13

121. Aucun amendement n'ayant été proposé au paragraphe 13, celui-ci a été adopté sans amendement.

Paragraphe 14

122. Le membre gouvernemental du Japon a proposé un amendement visant à insérer, au début de la première phrase: «Lorsqu'il n'y a pas suffisamment de mécanismes fiables d'application relevant de l'administration du travail,». Les membres employeurs et travailleurs ont déclaré ne pouvoir soutenir cet amendement. Le vice-président travailleur a précisé que l'existence de mécanismes fiables de mise en application n'empêche pas qu'il y ait des différends et que, de ce fait, le texte initial est plus approprié. L'amendement a été rejeté. Le paragraphe 14 a été adopté sans amendement.

Paragraphe 15

123. Sur les trois amendements proposés au paragraphe 15, l'un n'a pas été discuté car il n'a pas été appuyé et un autre a été retiré sans examen. Le troisième, ayant pour objet de supprimer la totalité du paragraphe 15, a été examiné par la commission. En présentant cet amendement, le vice-président employeur a fait part du regret de son groupe que la dimension sexospécifique du problème n'ait pas été adéquatement examinée ou reconnue dans le rapport V ou lors de la discussion de la commission. Il a déclaré qu'il n'existe ni éléments de preuve ni données disponibles qui démontrent que l'absence de protection aggrave les inégalités entre hommes et femmes. Il a par ailleurs avancé qu'il n'existe pas de relations de travail ambiguës ou déguisées dans l'économie informelle étant donné qu'il n'y a pas de relations de travail formelles. Son groupe est particulièrement préoccupé par le fait que certains secteurs et professions sont cités, de même que les zones franches d'exportation, ce qui donne à penser que s'y pose un problème inhérent de gestion. Le vice-président travailleur a exprimé l'opposition de son groupe à l'amendement, indiquant que la question de l'égalité entre hommes et femmes est un aspect important que la commission a effectivement abordé et dont le rapport V traite. S'agissant de l'économie

informelle, il a déclaré que, même si les modalités diffèrent selon les pays, les personnes qui travaillent dans l'économie informelle peuvent être parties à une relation de travail. Quant à la référence à des professions et secteurs particuliers, de l'avis de son groupe, elle ne laisse nullement entendre que c'est l'ensemble de la profession ou du secteur dont le comportement laisse à désirer. Les membres gouvernementaux de Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Liban et de la République arabe syrienne ont exprimé leur appui à l'amendement proposé, alors que ceux de l'Allemagne, du Canada, du Chili, de la Côte d'Ivoire, de la Finlande, du Guatemala, du Mexique, de la Namibie, de la Nouvelle-Zélande, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Royaume-Uni s'y sont opposés. S'ils préfèrent le texte initial du groupe de travail à l'absence totale de texte sur ce sujet, les membres gouvernementaux de la Finlande et du Mexique ont néanmoins exprimé des réserves concernant ce texte initial. Le membre gouvernemental de la Finlande a soulevé un problème particulier touchant l'allusion à la prédominance des relations de travail déguisées. Les membres gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni ont également fait observer que la dimension relative à l'égalité entre les hommes et les femmes requiert un travail plus approfondi, notamment le recueil de données et d'éléments de preuve pertinents. Les membres employeurs ont retiré leur amendement. Toutefois, le vice-président employeur a déclaré que son groupe, à l'instar de nombreux membres gouvernementaux, a reconnu que la question de l'égalité entre les hommes et les femmes mérite davantage d'attention et de recherche et qu'à ce jour elle n'a pas fait l'objet d'un travail suffisant. Il a souligné également que son groupe juge inacceptable de citer des groupes professionnels spécifiques dans ce texte et qu'il n'est pas le seul à penser ainsi. Le paragraphe 15 a été adopté sans amendement.

Paragraphe 16

- 124.** Le membre gouvernemental des Pays-Bas, au nom des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne qui sont membres de la commission, a présenté un amendement qui vise à introduire une référence à la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Il a noté qu'il s'agit là d'une convention particulièrement importante qui traite spécifiquement de la discrimination. Le vice-président employeur a fait observer que son groupe exprime quelques réserves au sujet des conventions déjà citées dans le paragraphe, du fait que la raison pour laquelle elles sont mentionnées n'est pas claire et que cette mention pourrait avoir un effet potentiellement limitatif. En conséquence, son groupe ne saurait appuyer un amendement qui ajoute une référence à une autre convention. Le vice-président travailleur a exprimé son appui à l'amendement proposé, de même que les membres gouvernementaux de la République de Corée, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de la Tunisie. A la suite d'un vote indicatif à main levée, l'amendement a été déclaré adopté.
- 125.** Le vice-président travailleur a ensuite présenté un autre amendement visant à faire référence à trois conventions additionnelles: la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, la convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994, et la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996, faisant observer que ces conventions traitent de questions déjà examinées par la commission. Les membres gouvernementaux du Guatemala, de la Namibie et de la République arabe syrienne ont déclaré appuyer l'amendement proposé. Toutefois, les membres gouvernementaux n'étant pas parvenus à se mettre totalement d'accord au moyen d'un vote indicatif à main levée, les membres travailleurs ont retiré leur proposition d'amendement. La présidente a donc déclaré le paragraphe 16 adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 17

126. Dès l'ouverture de la discussion du paragraphe 17, le vice-président employeur a retiré l'amendement proposé par son groupe, qui visait à supprimer la totalité du paragraphe, au motif que la citation tirée de la déclaration commune des experts participant à la Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (Genève, mai 2000) traduit des points de vue qui ne sont pas pleinement partagés aujourd'hui par le groupe des employeurs. Un amendement proposé par le membre gouvernemental de la République arabe syrienne et appuyé par le membre gouvernemental du Guatemala visait à insérer une référence à la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a souligné l'importance de cette convention dans le contexte de la seule organisation tripartite internationale existante et a déclaré que sa mention dans les conclusions encouragerait le dialogue social. Tout en appuyant l'idée à l'origine de l'amendement proposé, le vice-président travailleur a exprimé son souci que cela ne puisse vouloir dire que seuls les Etats Membres ayant ratifié la convention engageront des consultations. Son groupe a donc présenté un sous-amendement visant à faire référence aux «principes énoncés dans» la convention. Le vice-président employeur a demandé si la convention traite de consultations sur-le-champ de la relation de travail. Le vice-président travailleur a reconnu que la convention ne porte pas spécifiquement sur la relation de travail. Toutefois, les principes énoncés dans la convention concernant la consultation des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs et le fait que ceux-ci doivent être représentés sur un pied d'égalité s'appliquent dans le présent contexte. Le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud a indiqué que la référence à la convention n° 144 est inopportune et risque d'aboutir à une interprétation trop étroite, étant donné que cet instrument se réfère spécifiquement à des consultations sur des questions en rapport avec chaque étape des activités normatives de l'OIT. Les membres gouvernementaux de la Finlande et de la Namibie se sont déclarés d'accord avec le point de vue exprimé par le membre gouvernemental de l'Afrique du Sud. Les membres gouvernementaux de la République de Corée et de la République arabe syrienne ont appuyé le sous-amendement. Le membre gouvernemental de la République arabe syrienne a alors retiré l'amendement qu'il avait proposé. Le paragraphe 17 a donc été adopté sans amendement.

Paragraphe 18

127. Un amendement proposé par les membres gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni visait à ajouter, à la fin de la dernière phrase, les mots «et d'autres aspects de la diversité». Le texte serait donc ainsi libellé: «Toutes les données collectées devraient être ventilées par sexe, et les activités de recherche et d'observation menées à l'échelle nationale et sectorielle devraient expressément tenir compte de la dimension sexospécifique du problème et d'autres aspects de la diversité.» Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a expliqué que cet amendement reflète la nécessité d'examiner, outre les aspects touchant à l'égalité hommes-femmes, d'autres aspects de la diversité tels que l'âge. Les vice-présidents employeur et travailleur ont appuyé cet amendement, qui a été adopté. Le paragraphe 8 a donc été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 19

128. Aucun amendement n'ayant été proposé au paragraphe 19, celui-ci a été adopté sans amendement.

Paragraphe 20

129. La présidente a déclaré que la discussion du paragraphe 20 est remise à un stade ultérieur, comme l'ont proposé les vice-présidents travailleur et employeur. Les membres employeurs ont proposé un amendement au texte élaboré par le groupe de rédaction, qui visait à remplacer le paragraphe par le texte suivant:

Les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent dès maintenant agir pour traiter les problèmes posés par les situations dans lesquelles les salariés ne bénéficient pas de la protection associée à la relation de travail du fait des difficultés décrites dans les présentes conclusions, par les moyens suivants:

- a) Elaborer un cadre pour l'élaboration d'une politique nationale qui peut comprendre, entre autres éléments pratiques, une stratégie générale visant à relever les défis à l'intérieur du pays, évaluer les solutions potentielles en considérant le besoin de protection et les intérêts des travailleurs, ainsi que toute particularité culturelle, sociale, économique et juridique spécifique à la situation nationale.
- b) Revoir la législation et les politiques publiques en vue d'en améliorer la clarté et la prévisibilité, tout en assurant la flexibilité requise pour protéger les travailleurs tout en encourageant l'activité économique positive.
- c) Garantir aux salariés et aux employeurs l'accès à des procédures de règlement des différends qui soient peu coûteuses, accessibles, équitables, et qui ne se prêtent pas à des pratiques abusives de la part de l'une ou l'autre des parties.
- d) Mettre en place des mécanismes et des procédures administratives de règlement des différends concernant le statut au regard de l'emploi qui soient efficaces, peu coûteux, expéditifs et équitables, et conçus en tenant dûment compte de la nécessité de protéger les droits et prérogatives associés à la relation de travail.
- e) Réviser les structures administratives et de mise en application de la loi pour garantir leur efficacité, en faisant le meilleur usage de la technique et des structures nationales existantes.
- f) Promouvoir la recherche et la collecte de données pour mieux comprendre les problèmes de protection des salariés apparemment exclus du champ de la relation de travail, notamment en tirant efficacement parti des informations que détiennent le BIT et d'autres sources internationales sur les diverses réponses et stratégies adoptées par d'autres pays, compte dûment tenu de la spécificité de leur situation et de leurs besoins.
- g) Fournir des informations aux travailleurs et aux employeurs sur leurs droits et prérogatives au travail.
- h) Encourager le dialogue social pour garantir que les préoccupations en matière de relation de travail sont convenablement étudiées au niveau national, en prêtant dûment attention aux besoins régionaux et sectoriels spécifiques, et en veillant à ce que ces études reflètent tous les points de vue, y compris ceux des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations.
- i) En tenant dûment compte de l'équilibre à observer entre les priorités de l'OIT, demander au Conseil d'administration d'inviter le Directeur général à:
 - i) faire réaliser des études nationales sur la relation de travail;
 - ii) procéder à une analyse comparative des études existantes et des nouvelles études sur les questions associées à la relation de travail en vue d'établir un recueil étoffé des pratiques en vigueur, pouvant servir de base pour l'action nationale destinée à

répondre aux besoins des pays, et fournir des orientations aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs;

- iii) entreprendre des études sur la dimension régionale, sectorielle, et sexospécifique de la question;
 - iv) organiser, à la demande des Etats Membres et s'il y a lieu, des réunions aux niveaux régional, sectoriel et sous régional;
 - v) convoquer des réunions d'experts chargés d'étudier des aspects spécifiques du sujet, s'il y a lieu et si les partenaires sociaux l'estiment utile;
 - vi) fournir une aide au renforcement des capacités des pays qui en ont besoin pour garantir la protection des travailleurs engagés dans une relation de travail;
 - vii) fournir une assistance technique aux pays qui en font la demande, notamment pour la mise en application de la législation et le développement de l'administration du travail;
 - viii) apporter de l'aide aux pays qui en font la demande pour former les personnels responsables de l'application des lois et de la protection des travailleurs.
- j) Encourager les politiques qui favorisent la création d'emplois en vue d'offrir aux individus la possibilité de travailler dans des formes et relations de travail qui soient adaptées à leurs besoins, gratifiantes et productives.

Dans le contexte des débats qui ont eu lieu à propos du paragraphe 25, le vice-président employeur a annoncé que, par souci d'aboutir à une conclusion, son groupe a décidé de retirer l'amendement. Toutefois, il a fait remarquer que l'intention de cet amendement est de donner aux gouvernements l'occasion d'agir instantanément sur les problèmes qui se posent, en définissant certaines mesures immédiates qui pourraient être prises avec l'adhésion et l'appui entiers des partenaires sociaux, de manière à obtenir des résultats immédiats. Le paragraphe 20 a été adopté sans amendement.

Paragraphe 21

130. Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a proposé un amendement visant à insérer dans la dernière phrase, entre les mots «revoir» et «son organisation», l'expression «s'il y a lieu,». La phrase serait donc ainsi libellée: «Il lui faudrait aussi revoir, s'il y a lieu, son organisation interne concernant l'administration et l'inspection du travail pour offrir aux mandants des services plus cohérents et plus efficaces dans ce domaine.» Le membre gouvernemental du Royaume-Uni a expliqué que cet amendement est cohérent avec des amendements déjà adoptés. Il a été appuyé par le vice-président employeur ainsi que par le vice-président travailleur. Le paragraphe 21 a donc été adopté tel qu'amendé.

Paragraphe 22

131. Un amendement proposé par les membres gouvernementaux de l'Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, de la Finlande et de la Nouvelle-Zélande visait à remplacer, dans la deuxième phrase, le mot «médiateurs» par le mot «arbitres» et, dans la dernière phrase, à remplacer les mots «avec les fonctionnaires habilités et les juges des organes et tribunaux compétents» par les mots «avec les juges, les arbitres et les fonctionnaires habilités des organes et tribunaux compétents». Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a déclaré que, afin d'économiser du temps pour d'autres points de la discussion, il retirait son amendement, non sans regret toutefois, car son gouvernement estime que le texte

élaboré par le groupe de rédaction est insuffisant, peut-être en raison de problèmes de traduction. Le paragraphe 22 a été adopté sans amendement.

Paragraphe 23

132. Les membres gouvernementaux de l’Afrique du Sud, du Canada, des Etats-Unis, de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni ont proposé un amendement visant à remplacer «par» par le mot «avec» au troisième point de l’énumération, de sorte que celui-ci soit libellé ainsi: «la loi, la jurisprudence ou un code de bonne pratique élaboré avec les partenaires sociaux énumère les critères permettant d’identifier la relation de travail». Le membre gouvernemental de l’Afrique du Sud a expliqué que les gouvernements ne sont pas des partenaires sociaux et qu’il est plus juste de se référer à l’élaboration de critères «avec» les partenaires sociaux plutôt que «par» eux. Le vice-président travailleur a suggéré un sous-amendement visant à utiliser les mots «par ou avec», déclarant que, dans certains cas, les critères permettant d’identifier la relation de travail sont élaborés par les partenaires sociaux dans le cadre d’accords bilatéraux. Ce sous-amendement a été appuyé par le membre gouvernemental de l’Afrique du Sud et par le vice-président employeur. L’amendement a été adopté tel que sous-amendé.

133. Le membre gouvernemental du Japon a proposé un amendement, appuyé par le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande, visant, au troisième point de l’énumération, à insérer avant «la jurisprudence» les mots «, l’interprétation de la loi», de sorte que ce point soit ainsi libellé: «la loi, l’interprétation de la loi, la jurisprudence, ou un code de bonne pratique élaboré par ou avec les partenaires sociaux énumèrent les critères permettant d’identifier la relation de travail.» Il a déclaré que le texte du paragraphe 6 se réfère à la loi et à son interprétation. L’objet de cet amendement est de suggérer que l’interprétation de la loi peut aussi déboucher sur des critères permettant d’identifier la relation de travail. Les vice-présidents, tant employeur que travailleur, ont déclaré préférer le texte élaboré par le groupe de rédaction. Le membre gouvernemental du Japon a donc retiré son amendement et le paragraphe 23 a été adopté tel qu’amendé.

Paragraphe 24

134. Le paragraphe 24 n’ayant fait l’objet d’aucun amendement, il a été adopté sans amendement.

Paragraphes 25 et 26

135. La présidente a informé la commission qu’un accord visant à fusionner les paragraphes 25 et 26 et à saisir la commission d’un nouveau paragraphe 25 a été conclu entre plusieurs membres gouvernementaux et les groupes employeur et travailleur. Elle a demandé aux membres qui ont proposé des amendements aux paragraphes 25 et 26 de les retirer, afin qu’un consensus puisse être atteint. Au cours de la discussion sur le nouveau paragraphe 25 proposé, un certain nombre de membres gouvernementaux ont expressément retiré les amendements qu’ils avaient proposés. Le membre gouvernemental de la Finlande a présenté le nouveau paragraphe 25 proposé, ainsi libellé:

25. L’OIT devrait envisager l’adoption d’une réponse internationale à ce sujet. La commission estime qu’une recommandation est une réponse appropriée. Cette recommandation devrait être axée sur la question des relations de travail déguisées et sur la nécessité de disposer de mécanismes garantissant que les personnes engagées dans une relation de travail ont accès à la protection qui leur est due au niveau national. Elle devrait proposer des orientations aux Etats Membres sans donner de définition universelle du contenu de la relation de travail. Elle devrait être suffisamment souple

pour tenir compte de la diversité des traditions en matière de relations économiques, sociales, juridiques et professionnelles, ainsi que de la dimension relative à l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle devrait éviter tout conflit avec les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales, et promouvoir la négociation collective et le dialogue social, en tant que moyen d'apporter des solutions au problème au niveau national; à cet égard, elle devrait prendre en considération les évolutions récentes de la relation de travail ainsi que les présentes conclusions. Il est donc demandé au Conseil d'administration du BIT d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail. La question des relations de travail triangulaires n'a pas été réglée.

- 136.** Le vice-président employeur a souligné qu'au cours des débats les membres de la commission ont mis en lumière un certain nombre de perspectives, d'intérêts et de préoccupations. De l'avis de son groupe, on peut considérer comme un hommage au dialogue social le fait que, en dépit de nombreuses divergences fondamentales, la commission a pu trouver un terrain d'entente. Le groupe des employeurs estime que le nouveau paragraphe 25 proposé suscitera des difficultés pour chacun des groupes, car il ne reflète pas, dans toute leur ampleur, les préoccupations exprimées au cours de la discussion; cependant, il offre l'occasion d'aller de l'avant dans un esprit constructif et positif en vue d'un progrès réel. L'orateur a souligné qu'en considérant isolément le nouveau paragraphe proposé, on risque de ne pas bien saisir la diversité des vues exprimées et des questions abordées. Considérées dans leur totalité et lues conjointement avec le rapport, les conclusions reflètent ces questions de façon pertinente. L'orateur a affirmé la volonté de son groupe de participer à un dialogue social constructif sur les points qui ont été recensés afin d'avancer dans ce domaine.
- 137.** Le vice-président employeur a rappelé qu'en 1998 la commission du travail en sous-traitance de la Conférence internationale du Travail n'a pu se mettre d'accord sur le contenu de la discussion. En revanche, grâce au travail de tous les groupes, la présente commission a devant elle un texte consensuel élaboré sur la base des divers points de vue et des débats fournis qui ont eu lieu, ce qui précisément milite en faveur d'une recommandation. L'orateur a souligné que les conclusions constituent un fondement solide pour l'action future de l'OIT. De l'avis de son groupe, ce n'est pas peu de chose que d'avoir des conclusions, fruit d'un accord, qui reconnaissent les préoccupations légitimes de chacune des parties; de la sorte, toutes seront associées aux mesures qui seront prises et le Conseil d'administration devra en tenir compte lorsqu'il affectera les ressources nécessaires.
- 138.** Le membre gouvernemental du Guatemala a exprimé la frustration que ressent son gouvernement quant au déroulement de la procédure. Selon lui, l'avis de certains gouvernements n'a pas été suffisamment pris en considération. L'orateur a affirmé que, si la commission adopte le nouveau paragraphe 25 proposé, ce sera un rude coup pour les travailleurs qui placent leurs espoirs dans la justice sociale. En réponse à ces observations, la présidente a reconnu que la procédure par laquelle le nouveau paragraphe a vu le jour est rien moins qu'idéale. Toutefois, cette procédure a permis à la commission d'avancer, résultat qui est loin d'être négligeable, compte tenu de la complexité de la question et des divergences initiales des positions affichées par les parties. Le membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande a exprimé l'avis que la solution proposée dans le nouveau paragraphe 25 comporte certaines limitations. Néanmoins, conscient de la valeur du consensus qui s'est dégagé dans la commission, son gouvernement appuie le nouveau paragraphe. Les membres gouvernementaux de l'Allemagne, de l'Autriche, de la République de Corée, de la Grèce, du Kenya, de la Namibie, de la Norvège, du Royaume-Uni, de la République arabe syrienne et de la Turquie se sont déclarés en faveur du nouveau paragraphe. Beaucoup de ces membres gouvernementaux ont aussi fait observer qu'il reflète l'esprit du tripartisme, qui est l'essence même de l'OIT. Le membre

gouvernemental de l'Argentine a demandé si le nouveau paragraphe 25 clôt toute discussion future au BIT sur la question de la relation de travail triangulaire. La présidente a expliqué que la conclusion n'exprime aucune décision en ce qui concerne cette question. Le membre gouvernemental du Chili, tout en appuyant le nouveau texte proposé, a déclaré que son gouvernement n'en est pas entièrement satisfait notamment pour ce qui est des relations triangulaires, et considère qu'à ce stade la conclusion est provisoire. L'orateur a encouragé la tenue d'autres discussions sur la question des relations d'emploi triangulaires. Le membre gouvernemental de la Turquie a regretté que le paragraphe ne se réfère pas aux relations de travail ambiguës. Le membre gouvernemental du Kenya a aussi demandé s'il existe un conflit avec le texte du paragraphe 9. La représentante du Secrétaire général a précisé que le paragraphe 9 définit le problème de la relation de travail triangulaire et formule la nécessité de disposer de mécanismes, mais n'appelle pas à une action de l'OIT, contrairement au nouveau paragraphe 25. Il n'y a donc pas de conflit entre les deux.

- 139.** A la lumière de tous les commentaires, la présidente a noté qu'un consensus s'est formé et elle a déclaré que le nouveau paragraphe 25 était adopté. En conséquence, tous les amendements proposés aux paragraphes 25 et 26 ont été considérés comme ayant été retirés. La présidente a souligné que les conclusions reflètent la richesse des débats qui ont eu lieu et la diversité des questions et des préoccupations dont a traité la commission, tout en établissant un consensus qui offrira une base solide pour l'action future au sein de l'OIT comme à l'extérieur.
- 140.** Le vice-président travailleur a pris note de la frustration ressentie par ceux qui sentent qu'ils ont été exclus de la procédure de rédaction du texte consensuel sur le paragraphe 25, sentiment parfois partagé par le groupe des travailleurs également. Il a toutefois souligné que c'est le travail fait au sein de la commission qui a ouvert la voie à une action normative, ceci étant fondamental pour beaucoup de membres gouvernementaux. A propos de la relation de travail triangulaire, il a indiqué que, de l'avis de son groupe, le nouveau paragraphe 25 ne clôt en aucune manière la discussion. Il a souligné que les relations triangulaires font l'objet des paragraphes 5 et 9, tels qu'adoptés, et que l'OIT ne pourra abandonner ce sujet important. Vu l'appui unanime qui s'est exprimé au sein de la commission en faveur d'une recommandation, l'orateur a exprimé l'espoir que le Conseil d'administration fera diligence pour prendre les mesures qui s'imposent afin d'aller de l'avant. En conclusion, il a affirmé que, tel qu'adopté, le paragraphe 25 offre un espoir à des millions de travailleurs aujourd'hui dépourvus de la protection qui découle de la législation du travail. Lui répondant, le vice-président employeur a fait remarquer que le vice-président travailleur a formulé beaucoup d'observations précieuses; cependant, le groupe des employeurs continue de nourrir certains doutes quant à la viabilité d'une action normative dans ce domaine.

Examen et adoption du rapport

- 141.** La commission a examiné son projet de rapport à sa quatorzième séance. Dans sa présentation, le rapporteur a souligné qu'il reflète bien la richesse de la discussion. Celle-ci a débouché sur des conclusions substantielles qui orienteront les travaux de l'OIT et l'action des Etats Membres à l'avenir. La commission a adopté le rapport à l'unanimité, sous réserve d'amendements mineurs présentés par certains membres et d'ajouts à plusieurs paragraphes demandés par les membres travailleurs.
- 142.** Le Secrétaire général de la Conférence, M. Juan Somavia, a constaté qu'en adoptant ses conclusions, la commission a fait la preuve que le dialogue social permet d'aller de l'avant et de trouver, malgré la complexité du sujet, des solutions qui tiennent compte des aspects communs de certains des problèmes et aussi de leur diversité. Il s'est félicité que les

conclusions rendent compte de la dimension touchant à l'égalité entre hommes et femmes et de la situation de ceux qui travaillent dans l'économie informelle.

143. Le vice-président employeur a fait part de l'optimisme prudent de son groupe quant au suivi des travaux de la commission. Avec le vice-président travailleur et la présidente, il a reconnu que les membres gouvernementaux ont apporté une contribution précieuse. Le vice-président travailleur a déclaré qu'un consensus a été forgé et il a exhorté le Conseil d'administration à tenir tout particulièrement compte, lorsqu'il décidera des priorités pour l'allocation des ressources, du fait que les paragraphes 20 à 25 des conclusions ont fait l'objet d'un accord unanime de la commission. En conclusion des travaux, la présidente a souligné l'importance du consensus au sein de l'OIT. Elle a félicité la commission des échanges libres et francs qui se sont déroulés en son sein. Le plan de route qui en résulte pour l'action nationale et internationale en matière de relation de travail souligne la nécessité d'approfondir la discussion sur la protection des travailleurs en situation d'emploi déguisé. Enfin, la présidente a invité tous les membres à donner suite aux conclusions en adoptant des mesures qui contribueront à faire du travail décent une réalité.

Genève, le 17 juin 2003.

(Signé) A. van Leur,
Présidente.

I. Khazâl,
Rapporteur.

Résolution concernant la relation de travail

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie en sa 91^e session (2003),

Ayant tenu une discussion générale en se fondant sur le rapport V intitulé *Le champ de la relation de travail*,

1. Adopte les conclusions suivantes;

2. Invite le Conseil d'administration à en tenir compte dans la planification des activités futures concernant la relation de travail, et à prier le Directeur général de les prendre en considérations aussi bien lors de l'élaboration du programme et budget pour l'exercice 2004-05 que pour l'affectation des autres ressources disponibles au cours de l'exercice 2004-05.

Conclusions concernant la relation de travail

1. La protection des travailleurs est au cœur du mandat de l'OIT. Dans le cadre de l'agenda du travail décent, tous les travailleurs, quel que soit leur statut, devraient travailler dans des conditions décentes et dans la dignité. Il existe des droits prévus par la législation et les conventions collectives qui s'appliquent ou sont attachés aux travailleurs qui travaillent dans le cadre d'une relation de travail. Le terme *salarié* est un terme juridique qui désigne une personne qui est partie à un certain type de relation juridique normalement dénommée relation de travail. Le terme *travailleur* est un terme plus général qui s'applique à tout travailleur, qu'il soit ou non salarié. Le terme *employeur* se réfère à la personne physique ou morale pour laquelle un salarié travaille ou fournit des services dans le cadre d'une relation de travail. La relation de travail se définit comme le lien juridique entre une personne, appelée «le salarié», et une autre personne, appelée «l'employeur», à qui il fournit un travail ou des services, dans certaines conditions et contre rémunération. Le travail indépendant fondé sur une relation contractuelle commerciale ou civile est par définition exclu du champ de la relation de travail.
2. La vocation du droit du travail est, entre autres choses, de compenser le déséquilibre qui peut exister dans le pouvoir de négociation des parties à la relation de travail. Le concept de relation de travail est universel et se retrouve dans tous les systèmes et traditions juridiques, mais les obligations et droits qui y sont associés varient d'un pays à l'autre. De même, les critères permettant de déterminer s'il y a ou non relation de travail peuvent varier et ce, même s'il existe des notions communes à beaucoup de pays telles que la dépendance ou la subordination. Quels que soient les critères utilisés, gouvernements, employeurs et travailleurs partagent le même souci, à savoir que ces critères soient assez clairs pour permettre de déterminer facilement le champ d'application des diverses lois et qu'ils incluent ceux qui sont censés être inclus, c'est-à-dire ceux qui sont dans une relation de travail.
3. Les changements de la structure du marché du travail et de l'organisation du travail donnent lieu à des changements des modalités de travail qui s'inscrivent, ou non, dans le cadre de la relation de travail. Dans certaines situations, il peut être difficile de déterminer si le travailleur est un salarié ou un véritable travailleur indépendant.
4. L'une des conséquences associées aux changements de la structure du marché du travail et de l'organisation du travail, ainsi qu'à l'application insuffisante de la loi, est le phénomène de plus en plus répandu des travailleurs qui sont en fait des salariés mais sont privés de la protection liée à la relation de travail. Cette forme de faux travail indépendant est plus courante dans les pays où l'économie informelle est plus présente. Toutefois, beaucoup de pays dotés de marchés du travail bien structurés constatent que le phénomène prend de l'ampleur. Certaines de ces évolutions sont récentes, d'autres remontent à plusieurs décennies.
5. Il est dans l'intérêt de tous les acteurs du marché du travail de veiller à ce que le large éventail des modalités selon lesquelles un travail est exécuté ou des services sont fournis par un travailleur puisse s'inscrire dans un cadre juridique adapté. Des règles claires sont indispensables pour une bonne gouvernance du marché du travail. Cette tâche s'avère difficile dans beaucoup de pays pour l'un ou l'autre ou une combinaison des facteurs suivants:
 - la loi n'est pas claire, son champ d'application est trop restreint ou elle est inadaptée pour toute autre raison;

-
- la relation de travail est déguisée sous la forme d'un arrangement civil ou commercial;
 - la relation de travail est ambiguë;
 - le travailleur est en fait un salarié, mais on ne sait pas très bien qui est son employeur, quels sont les droits du travailleur et contre qui recourir pour faire valoir ces droits;
 - la loi n'est pas respectée, ni mise en application.
6. Il est reconnu que toutes les parties ont intérêt à ce que la loi soit claire et prévisible. Les employeurs et les travailleurs doivent savoir quel est leur statut et, par conséquent, quels sont leurs droits et obligations respectifs en vertu de la loi. A cette fin, la loi doit être libellée de manière à être adaptée au contexte national et à offrir la sécurité et la flexibilité nécessaires pour répondre aux réalités du marché du travail et lui être bénéfique. Même si la loi ne peut jamais prévoir absolument toutes les situations qui se présenteront sur le marché du travail, il est néanmoins important d'éviter de créer ou de laisser persister des vides juridiques. La loi et son interprétation doivent être compatibles avec les objectifs du travail décent, à savoir promouvoir l'emploi en quantité et en qualité, et être assez souples pour ne pas faire obstacle aux formes novatrices d'emploi décent et favoriser ce type d'emploi ainsi que la croissance. Le dialogue social avec participation tripartite est un moyen essentiel de garantir que la réforme des lois aille dans le sens de la clarté et de la prévisibilité en ménageant la souplesse requise.
7. Il y a emploi *déguisé* lorsque l'employeur traite un travailleur salarié autrement que comme un salarié afin de dissimuler son statut juridique réel, éventuellement en recourant indûment à des arrangements civils ou commerciaux. Cette pratique porte préjudice aux travailleurs comme aux employeurs, elle constitue un abus qui va à l'encontre du travail décent et ne saurait être tolérée. Faux travail indépendant, fausse sous-traitance, y compris l'établissement de pseudo-coopératives, faux contrats d'entreprise, et prétendue restructuration de l'entreprise figurent parmi les moyens les plus fréquemment utilisés pour déguiser la relation de travail. Les pratiques de ce genre peuvent avoir pour effet de priver le travailleur de la protection découlant de la législation du travail et d'éviter certains coûts, comme les impôts et les charges de sécurité sociale. Il est avéré que ces pratiques sont plus courantes dans certains domaines d'activités; toutefois, gouvernements, employeurs et travailleurs devraient prendre des mesures énergiques pour les combattre, où qu'elles se manifestent.
8. Il y a relation ambiguë lorsque le travail est exécuté ou les services sont fournis dans des conditions telles qu'il existe un doute réel et authentique quant à l'existence ou non d'une relation de travail. Ainsi, faire la distinction entre travail dépendant et travail indépendant présente de grandes difficultés dans un nombre croissant de cas, même lorsqu'il n'existe pas d'intention de déguiser la relation de travail. A cet égard, il est reconnu que les distinctions entre salarié et travailleur indépendant se sont estompées dans de nombreux domaines. L'une des caractéristiques de certaines nouvelles formes de travail est l'autonomie ou l'indépendance accrue du salarié.
9. Dans le cas de la relation de travail dite *triangulaire*, c'est-à-dire lorsque le travail ou les services sont fournis à un tiers (l'utilisateur), il y a lieu d'examiner dans quelle mesure elle induit une absence de protection préjudiciable au salarié. Dans ces situations, le problème est de savoir qui est l'employeur, quels sont les droits du travailleur, qui en est responsable. Des mécanismes sont donc nécessaires pour clarifier la relation entre les diverses parties, afin d'assigner les responsabilités respectives. A cet égard, il faut noter qu'une forme particulière de relation de travail triangulaire, qui concerne la fourniture de travail ou de services par l'intermédiaire d'une agence de travail temporaire, fait l'objet de

la convention (n° 181) et de la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997.

- 10.** Le respect de la loi est un principe fondamental et l'Etat doit s'engager fermement à assurer son application, en soutenant tous les mécanismes qui facilitent le processus et en y associant les partenaires sociaux s'il y a lieu. Il faudrait promouvoir la coopération entre les diverses administrations publiques concernées, notamment l'inspection du travail, les services de la sécurité sociale et l'administration fiscale, et éventuellement aussi renforcer la coordination avec les services de police et de douane. Cela permettrait de mettre en commun les ressources et données disponibles et de les utiliser plus efficacement pour combattre les abus découlant des relations d'emploi déguisées. Les administrations du travail et leurs services ont un rôle crucial à jouer pour contrôler l'application de la loi, rassembler des données fiables sur les tendances du marché du travail et l'évolution des modalités de travail, ainsi que pour combattre les relations de travail déguisées.
- 11.** Il faut reconnaître que si beaucoup de pays disposent de mécanismes et d'institutions fiables pour l'application de la loi, beaucoup d'autres ne sont pas dans ce cas. La mise en application insuffisante et le non-respect de la loi peuvent expliquer en grande partie pourquoi beaucoup de travailleurs sont dépourvus de protection. La mise en œuvre et l'application des droits liés à l'emploi ne sont guère effectives dans beaucoup de pays en raison du manque de ressources et de formation et de l'inadaptation du cadre juridique. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, prévoit que le système d'inspection du travail doit assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs occupés à leur tâche. On rappellera qu'en vertu de cette convention le personnel d'inspection doit être composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure induite.
- 12.** Le problème de la mise en application n'est pas qu'une question de ressources; il est essentiel aussi que le personnel de l'administration du travail, et en particulier les inspecteurs du travail, s'il y a lieu, soient correctement formés. Cela signifie qu'ils doivent avoir une bonne connaissance du droit applicable, y compris les décisions des tribunaux concernant les moyens de déterminer l'existence de la relation de travail. Des matériels didactiques pouvant comprendre des directives élaborées par les partenaires sociaux contribueraient grandement à relever les qualifications de ce personnel et son aptitude à traiter effectivement les problèmes liés aux relations déguisées et ambiguës. Par ailleurs, on pourrait promouvoir l'échange de données d'expérience et de méthodes de travail entre pays en détachant des cadres, notamment entre les administrations du travail et les services d'inspection du travail, s'il y a lieu, des pays développés et des pays en développement.
- 13.** Conformément au rôle que prévoit pour elles la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, les administrations du travail peuvent aussi apporter une contribution décisive aux premiers stades de la formulation de la législation traitant des problèmes liés au champ de la relation de travail. Il est hautement souhaitable que les organisations tant d'employeurs que de travailleurs soient étroitement associées aux processus et mécanismes d'élaboration de la législation, de manière qu'il puisse être tiré parti à cet effet des connaissances et de l'expérience des principaux acteurs du marché du travail. Si les lois doivent être suffisamment claires et précises pour produire des résultats prévisibles, il importe qu'elles ne créent pas de rigidités ni de conflit avec les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales.
- 14.** Le dispositif et les procédures administratives de règlement des différends concernant la détermination du statut des travailleurs rendent un service important qui incombe aux administrations compétentes. Selon le système de relations professionnelles en vigueur

dans un pays donné, ce dispositif peut être tripartite ou bipartite. Sa compétence peut être générale ou circonscrite à des secteurs spécifiés de l'économie. Il est essentiel que les employeurs et les travailleurs aient facilement accès à des procédures et mécanismes transparents, rapides et équitables de règlement des différends concernant le statut au regard de l'emploi.

15. Il est démontré que l'absence de protection des travailleurs dépendants aggrave les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail. Les données confirment l'augmentation du taux d'activité des femmes partout dans le monde, surtout dans l'économie informelle, où la part relative des relations de travail ambiguës ou déguisées est élevée. Cette dimension du problème est d'autant plus grave que les femmes sont majoritaires dans des secteurs et professions où les relations de travail sont assez souvent déguisées et ambiguës, tels que travail domestique, textile et habillement, commerce et supermarchés, personnels infirmiers et de soins aux personnes, travail à domicile. L'exclusion ou la limitation du bénéfice de certains droits, par exemple dans certaines zones franches d'exportation, frappent les femmes de façon nettement disproportionnée.
16. Pour compenser cet impact inégalitaire il faut que les politiques d'égalité entre hommes et femmes soient plus claires et que les lois et accords nationaux en la matière soient mieux appliqués. A l'échelle internationale, la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, s'appliquent sans ambiguïté à tous les travailleurs, et la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, précise qu'elle «s'applique à toutes les femmes employées, y compris les femmes qui le sont dans le cadre de formes atypiques de travail dépendant.»
17. Les gouvernements doivent être encouragés à établir, en consultation avec les partenaires sociaux, un cadre pour l'élaboration d'une politique nationale afin de mieux évaluer et traiter les divers problèmes relatifs au champ de la relation de travail. Comme indiqué dans la déclaration commune des experts participant à la Réunion d'experts sur les travailleurs se trouvant dans des situations où ils ont besoin de protection (15-19 mai 2000), cette politique devrait comprendre, sans s'y limiter, les éléments suivants:
 - fournir aux travailleurs et aux employeurs des orientations claires relatives à la relation de travail, en particulier pour ce qui est de la distinction entre travailleurs dépendants et indépendants;
 - fournir une protection efficace aux travailleurs;
 - combattre les relations d'emploi déguisées qui ont pour effet de priver les travailleurs dépendants de toute protection juridique;
 - éviter tout conflit avec les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales;
 - fournir l'accès à des mécanismes appropriés de règlement des conflits en vue de la détermination du statut des travailleurs.
18. Ce cadre pour l'élaboration d'une politique nationale devrait prévoir la collecte de données statistiques, des activités de recherche et l'observation périodique de l'évolution de la structure et des modalités du travail aux niveaux national et sectoriel. La méthodologie utilisée pour ce faire devrait être déterminée à l'issue d'un processus de dialogue social. Toutes les données collectées devraient être ventilées par sexe, et les activités de recherche et d'observation menées à l'échelle nationale et sectorielle devraient expressément tenir compte de la dimension sexospécifique du problème et d'autres aspects de la diversité.

-
- 19.** Les administrations nationales du travail et les services associés devraient régulièrement suivre leurs programmes et procédures de mise en application. Il faudrait notamment identifier les secteurs et groupes professionnels où prévalent les relations de travail déguisées et adopter une approche stratégique pour faire appliquer la loi. Les professions et les secteurs à forte proportion de main-d'œuvre féminine appellent une attention spéciale. Des programmes novateurs d'information et d'éducation, ainsi que des stratégies et des services d'approche des personnes non couvertes devraient être mis en place. Les partenaires sociaux devraient être associés à la conception et à la mise en œuvre de ces activités.

Rôle de l'OIT

- 20.** L'OIT a un rôle important à jouer dans ce domaine et la capacité du Bureau de collecter des données comparables et de mener des études comparatives est largement reconnue. Ce travail aide tous les mandants à mieux comprendre et évaluer le phénomène. Le Bureau devrait élargir sa base de connaissances et l'utiliser pour promouvoir de bonnes pratiques. A cet effet, il pourrait notamment:

- faire réaliser des études nationales périodiques qui rendent compte des réformes en cours de la législation du travail dans le domaine du champ de la relation de travail;
- faire une analyse comparative des informations reçues et des études réalisées, afin d'identifier les tendances et les nouveautés en matière d'élaboration des politiques;
- produire des publications sur des aspects spécifiques de la question qui offrent une description du phénomène dans les différents pays et examinent les mesures mises en œuvre;
- entreprendre des études sur la dimension régionale, sectorielle et sexospécifique de la question;
- travailler à l'élaboration de données comparatives utilisables et établir des catégories de données;
- organiser des réunions aux niveaux régional et sous-régional afin de promouvoir l'échange d'expériences, diffuser les résultats des études nationales et renforcer les capacités et les connaissances des mandants de l'OIT;
- organiser, s'il y a lieu, des réunions d'experts chargés d'examiner des aspects spécifiques de la question;
- inscrire au programme de certaines réunions sectorielles l'examen de questions apparentées.

L'OIT devrait allouer des ressources à la mise en place d'un programme de coopération technique, d'assistance et de conseils à l'intention des Etats Membres dans le domaine du champ de la relation de travail et de son application, afin de traiter les points suivants:

- portée de la loi;
- aspects généraux de la relation de travail;
- accès aux tribunaux;

-
- élaboration de principes d'action et développement des capacités en vue de renforcer les moyens administratifs et judiciaires propres à encourager le respect de la loi.

Lorsqu'il abordera cette question, le BIT devra se référer aux conclusions de la Commission de l'économie informelle, en particulier celles qui concernent l'importance de la gouvernance et le cadre juridique et institutionnel.

21. Le respect et la mise en application de la loi constituant un aspect critique de la question, le Bureau devrait renforcer son assistance aux administrations nationales du travail, notamment aux services d'inspection du travail. Il lui faudrait aussi revoir, s'il y a lieu, son organisation interne concernant l'administration et l'inspection du travail pour offrir aux mandants des services plus cohérents et plus efficaces dans ce domaine.
22. Dans la plupart des pays, les tribunaux jouent un rôle essentiel dans la résolution des conflits concernant le statut des travailleurs au regard de l'emploi. Il est très souhaitable que les juges, les médiateurs et autres fonctionnaires habilités qui connaissent de ces conflits reçoivent une formation appropriée, y compris en matière de normes internationales du travail, de droit comparé et de jurisprudence. Le Bureau devrait être encouragé à renforcer son programme de collaboration et de coopération avec les fonctionnaires habilités et les juges des organes et tribunaux compétents.
23. Il est reconnu qu'un nombre non négligeable de mesures novatrices ont été adoptées dans beaucoup de pays en vue de traiter les problèmes relatifs à la détermination du statut des travailleurs au regard de l'emploi. En coopération avec les partenaires sociaux, les Etats Membres devraient s'attacher à rechercher des solutions appropriées et viables à ces problèmes. Chaque Etat devrait entreprendre un examen approfondi des lacunes existantes en vue de trouver des solutions adéquates et équilibrées qui tiennent compte des divers intérêts en présence. Parmi les mesures qui ont été prises, des lois ont été révisées ou élaborées, d'autres encore ont été introduites par le biais de la jurisprudence. Les mesures adoptées par les pays sont notamment les suivantes:
 - la loi définit la relation de travail;
 - la loi établit une présomption juridique d'existence de la relation de travail si le travail est exécuté ou les services sont fournis dans des conditions spécifiques, à moins qu'il ne soit démontré que les parties n'avaient pas l'intention de s'engager dans une relation de travail;
 - la loi, la jurisprudence ou un code de bonne pratique élaboré par ou avec les partenaires sociaux énumère les critères permettant d'identifier la relation de travail.

Diverses initiatives bipartites et tripartites ont également contribué à traiter ces problèmes à l'échelle nationale: directives, codes volontaires, mécanismes et procédures de règlement des différends. Toutes ces mesures devraient être poursuivies, le BIT fournissant l'expertise technique si nécessaire.

24. L'OIT devrait intensifier son dialogue avec les autres institutions internationales, y compris les institutions financières internationales dont les politiques peuvent influencer sur la relation de travail.
25. L'OIT devrait envisager l'adoption d'une réponse internationale à ce sujet. La commission estime qu'une recommandation est une réponse appropriée. Cette recommandation devrait être axée sur la question des relations de travail déguisées et sur la nécessité de disposer de mécanismes garantissant que les personnes engagées dans une relation de travail ont accès à la protection qui leur est due au niveau national. Elle devrait proposer des orientations

aux Etats Membres sans donner de définition universelle du contenu de la relation de travail. Elle devrait être suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des traditions en matière de relations économiques, sociales, juridiques et professionnelles, ainsi que de la dimension relative à l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette recommandation devrait éviter tout conflit avec les relations contractuelles authentiquement indépendantes ou véritablement commerciales, et promouvoir la négociation collective et le dialogue social, en tant que moyen d'apporter des solutions au problème au niveau national; à cet égard, elle devrait prendre en considération les évolutions récentes de la relation de travail ainsi que les présentes conclusions. Il est donc demandé au Conseil d'administration du BIT d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail. La question des relations du travail triangulaires n'a pas été réglée.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<i>Cinquième question à l'ordre du jour: Le champ d'application de la relation de travail (discussion générale)</i>	
Rapport de la Commission de la relation de travail	1
Résolution concernant la relation de travail	55
Conclusions concernant la relation de travail	56