

Déclaration du juge Abdul G. Koroma, président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

Merci Monsieur le Président.

Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour votre nomination à l'importante fonction de président de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Je voudrais aussi féliciter M^{me} Sonia Regenbogen et M. Marc Leemans pour leur nomination aux postes de vice-présidente employeuse et de vice-président travailleur, respectivement. J'ai eu le plaisir de rencontrer M^{me} Regenbogen et M. Leemans en ma qualité de président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à l'occasion de la séance spéciale que la commission d'experts a tenue lors de sa dernière session, en novembre-décembre 2017.

Monsieur le Président,

Au nom de la commission d'experts, je tiens à exprimer notre gratitude à la Commission de l'application des normes pour avoir réitéré l'invitation faite à tous les présidents de la commission d'experts depuis 1993. C'est un privilège pour moi de participer en tant qu'observateur à la discussion générale de la commission ainsi qu'à la discussion sur l'étude d'ensemble concernant les instruments relatifs au temps de travail.

Permettez-moi d'annoncer d'emblée certains changements apportés à la composition de la commission d'experts. Après le départ de M. Mario Ackerman, le Conseil d'administration a décidé de nommer M^{me} Monica Pinto, professeure de droit international et de droit des droits humains, doyenne de la faculté de droit de l'Université de Buenos Aires, et juriste éminente. Plus récemment, M. le juge Shah a décidé de quitter la commission d'experts pour des motifs personnels, mais je suis persuadé que la commission sera en mesure de fonctionner avec un effectif complet à sa prochaine session, en novembre 2018. J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier le professeur Ackerman et le juge Shah pour leur longue et inestimable contribution aux travaux de la commission.

Revenons maintenant au thème principal de mon intervention. La séance spéciale de la commission d'experts avec les deux vice-présidents de la Commission de la Conférence est, avec la participation du président de la commission d'experts aux travaux de votre commission, l'outil institutionnel qui permet aux représentants des deux commissions d'échanger leurs vues sur des questions d'intérêt commun. Cela constitue un exemple de bonne pratique que nous espérons voir se perpétuer et se renforcer à l'avenir.

Un compte rendu détaillé de la discussion figure dans le *Rapport général* du rapport de la commission d'experts. Je m'en tiendrai à quelques points.

La commission d'experts a manifesté un intérêt particulier pour les suggestions des deux vice-présidents sur les moyens de renforcer le mécanisme de contrôle.

Elle a dûment pris note des préoccupations exprimées par la vice-présidente employeuse quant à l'augmentation du nombre des cas de manquement grave à l'obligation de faire rapport et de son appel à une discussion en profondeur et à des mesures spécifiques à envisager dans le contexte des consultations tripartites informelles sur les méthodes de travail de la Commission de la Conférence.

Les mêmes préoccupations animent la commission d'experts; c'est pourquoi elle a décidé de prendre des mesures spécifiques pour suivre plus étroitement certains cas de manquement grave à l'obligation de faire rapport et qui institueront, dès sa prochaine session de novembre-décembre 2018, une pratique constituant à lancer des «appels d'urgence» dans des cas répondant aux critères suivants:

- défaut d'envoi des premiers rapports pour la troisième année consécutive;
- absence de réponse à des observations graves et urgentes d'organisations d'employeurs et de travailleurs pendant plus de deux ans;
- absence de réponse à des répétitions relatives à un projet de législation lorsque sont survenus des faits nouveaux.

Dans ces cas, la commission pourrait aviser les gouvernements concernés, dans un paragraphe liminaire au commentaire, que, s'ils n'ont pas fourni de premier rapport ou de réponses aux points soulevés pour le 1^{er} septembre de l'année suivante, elle pourrait alors procéder à l'examen de ces cas sur la base des informations dont elle dispose et, éventuellement, formuler un nouveau commentaire à sa prochaine session.

La commission d'experts a aussi décidé de porter ces cas plus particulièrement à l'attention de la Commission de l'application des normes de telle sorte que les deux commissions puissent examiner non seulement le manquement à l'obligation de faire rapport, mais aussi la gravité des faits en cause et la gravité de l'incidence que ce manquement a sur la fonction des organes de contrôle consistant à favoriser les progrès sur des questions de fond graves. Ainsi, dans ces cas, la Commission de l'application des normes peut aussi convoquer les gouvernements concernés dans le cadre d'un autre volet de son examen des manquements graves à l'obligation de faire rapport et les aviser que, en l'absence d'un rapport, la commission d'experts pourrait examiner la question au fond à sa prochaine session. La commission espère que cela permettrait d'encore renforcer les synergies entre les deux organes de contrôle et d'instaurer une coopération encore plus étroite entre eux.

Par ailleurs, la commission d'experts a été informée des discussions sur les moyens de renforcer l'impact du mécanisme de contrôle en cours au Conseil d'administration dans le cadre de l'initiative sur les normes. Elle s'est félicitée de ces discussions qui coïncident avec ses propres discussions sur les méthodes de travail. Les experts considèrent que les méthodes telles que le regroupement par thème des conventions aux fins de présentation des rapports et la pratique des commentaires groupés mise au point précédemment par la commission d'experts constituent une évolution positive. Ces méthodes peuvent encore améliorer l'impact du mécanisme de contrôle s'il est conjugué avec d'autres mesures telles que l'introduction, pour les organes de contrôle, d'un système de gestion électronique des documents et de l'information, comme en a décidé le Conseil d'administration.

L'attention de la commission a été attirée en particulier sur le fait que le Conseil d'administration envisage d'allonger le cycle de présentation des rapports des conventions techniques qui passerait de cinq à six ans. A cet égard, la commission s'est dite disposée à

réfléchir à la manière dont elle pourrait assouplir les critères extrêmement rigides qui permettent de déroger à son cycle d'examen lorsqu'elle reçoit des commentaires d'organisations de travailleurs et d'employeurs sur un pays en particulier au titre de l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, et elle a décidé qu'elle pourrait s'inspirer à cet égard des critères utilisés pour demander des rapports anticipés. La commission envisage d'instituer cette pratique dès sa prochaine session.

Comme chaque année, la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs aux travaux de la commission d'experts, par les observations qu'elles ont formulées sur l'application des conventions et recommandations, s'est avérée un attribut important du mécanisme de contrôle et un indice de sa vivacité. Cette année, le nombre des observations a atteint de nouveaux sommets, avec **1 325** observations reçues contre 1 160 l'an dernier. Sur ce nombre, **330** émanaient d'organisations d'employeurs (contre 314 l'an dernier) et **995** d'organisations de travailleurs (contre 846 l'an dernier).

S'agissant de la question du dépôt des rapports dans les délais, la commission d'experts a réitéré le sujet de préoccupation qu'elle exprime depuis longtemps à propos de la faible proportion de rapports reçus chaque année au 1^{er} septembre et a souligné une fois de plus que cette situation perturbe le bon fonctionnement de la procédure de contrôle normale. La commission d'experts prévoit d'examiner plus en détail à sa prochaine réunion le traitement des rapports reçus au-delà de l'échéance du 1^{er} septembre.

En outre, la commission a demandé à tous les gouvernements de veiller à ce que des copies des rapports sur les conventions ratifiées soient communiquées aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs afin de préserver cet aspect important du mécanisme de contrôle. Cette année encore, certains gouvernements ne se sont pas conformés à cette obligation fondamentale.

Je ne vais pas me livrer plus avant à une présentation détaillée du contenu du rapport de la commission d'experts. Ce rapport fournit à la commission une analyse des proportions dans laquelle les Etats Membres ont rempli leurs obligations au titre de la Constitution de l'OIT s'agissant des normes et du degré de conformité de leur législation et leur pratique avec les conventions ratifiées. J'aimerais attirer l'attention de votre commission en particulier sur les cas dans lesquels, compte tenu de la gravité des questions examinées, la commission d'experts a prié les gouvernements de fournir des données complètes à la Conférence (appelés cas de «doubles notes de bas de page»). Comme toujours, la commission dans son ensemble a porté un soin particulier à l'identification de ces cas qui font l'objet du paragraphe 50 de son Rapport général.

Permettez-moi de terminer cet exposé par l'étude d'ensemble qui traite, comme l'a expliqué la représentante du Secrétaire général, de l'important thème que constitue le temps de travail. Cette année, l'étude d'ensemble est particulièrement ambitieuse dans la mesure où le champ de son étude porte sur neuf conventions, un protocole et six recommandations sur le temps de travail. Il s'agit donc d'une étude exhaustive portant sur tous les aspects du temps de travail réglementés par les instruments de l'OIT: le temps de travail, le repos hebdomadaire, le congé annuel, le travail de nuit et le travail à temps partiel. A plusieurs reprises, différents aspects du temps de travail ont fait l'objet d'études d'ensemble, comme par exemple la dernière qui, en 2005, se penchait sur la durée du travail. L'étude de 2018 s'inspire des éditions précédentes et explore les nouvelles évolutions ainsi que les tendances et pratiques actuelles dans des domaines tels que les horaires flexibles, le crédit d'heures, le compte épargne-temps, et les pratiques modernes telles que les contrats zéro heure et les plates-formes numériques.

A partir d'une analyse en profondeur de la quantité d'informations contenues dans les rapports reçus des Etats Membres, l'étude d'ensemble identifie à la fois les évolutions positives et les thèmes et les enjeux. Je vais en analyser quelques-uns ici.

S'agissant des évolutions positives, la commission a constaté que, dans de nombreux pays, la durée hebdomadaire de travail normale est fixée par la loi à un maximum de quarante à quarante-huit heures, ce qui est conforme aux dispositions des normes correspondantes de l'OIT, les conventions n^{os} 1 et 30. Une seconde évolution positive est que le principe du repos hebdomadaire (le droit des travailleurs à vingt-quatre heures consécutives de repos tous les sept jours) est reconnu par la plupart des législations nationales conformément aux dispositions des instruments pertinents de l'OIT (conventions n^{os} 14 et 106).

Une troisième constatation positive concerne le congé annuel rémunéré (c'est-à-dire la période pendant laquelle les travailleurs disposent de temps libre tout en continuant à percevoir une rémunération et à bénéficier d'une protection sociale). Le principe du congé annuel rémunéré est largement accepté dans les législations nationales, et la durée des vacances est souvent conforme aux dispositions de la convention n^o 132 (trois semaines de travail pour une année de service). La commission a aussi constaté que de nombreux pays s'efforcent de promouvoir et réglementer le travail à temps partiel (malgré le faible taux de ratification de la convention n^o 175 qui n'a reçu que 17 ratifications). Enfin, la commission a noté le rôle important du dialogue social national dans l'élaboration des politiques sur le temps de travail. A titre d'exemple, dans de nombreux pays, les conventions collectives servent de cadre de référence pour l'aménagement du temps de travail, notamment pour ce qui est des limites aux heures supplémentaires et de leur indemnisation.

Cela dit, l'étude d'ensemble a aussi décelé dans les législations et pratiques nationales une série de points qui interpellent. Un des principaux éléments soulignés par l'étude d'ensemble est celui des longues journées de travail. En fait, alors que la durée hebdomadaire maximum légale est en général conforme aux conventions de l'OIT, en l'absence de réglementation de la durée journalière maximum, ou du nombre d'heures supplémentaires et de la période d'annualisation, le nombre d'heures effectivement travaillées est très élevé et dépasse les limites fixées par les conventions et par les législations nationales. Dans certaines régions, le nombre total d'heures effectuées (horaire normal et heures supplémentaires) dépasse soixante heures par semaine. La commission a souligné l'incidence que des horaires de travail longs peuvent avoir sur la santé et le bien-être des travailleurs. La commission a aussi noté que, dans de nombreux cas, il est permis de déroger au régime de repos hebdomadaire et que l'on constate une tendance à offrir une indemnisation financière en lieu et place de temps libre, ce qui va à l'encontre du but premier du principe du repos hebdomadaire.

La commission a aussi observé une tendance à imposer des périodes d'ancienneté longues avant que les travailleurs aient droit à un congé annuel rémunéré, ainsi qu'une tendance à scinder les vacances annuelles en un trop grand nombre de fractions et/ou à reporter le congé sur des périodes excessives. A cet égard, la commission a souligné qu'il est important que les travailleurs bénéficient chaque année, dans les faits, d'une période de repos et de récupération afin de protéger leur santé physique et mentale. S'agissant de la protection dans le contexte du travail de nuit, la commission a noté que des mesures nécessaires telles que la limitation des heures supplémentaires, une indemnisation correcte, le droit de passer des bilans de santé sans frais, les mesures de protection de la maternité et les services sociaux ne figurent pas souvent dans la législation nationale. A ce propos, la commission a noté que plusieurs projets de recherche sur les effets du travail de nuit sur les travailleurs suggèrent que le travail de nuit pourrait avoir un impact sur la santé et la sécurité des travailleurs, sur l'équilibre entre travail et vie privée et sur la productivité, suivant la manière dont ce travail est organisé. Dans le cas des travailleurs à temps partiel, l'étude d'ensemble a mis en lumière la nécessité d'améliorer l'égalité en matière de conditions d'emploi et de protection sociale.

Avant de conclure, je voudrais attirer brièvement l'attention de la Commission de la Conférence sur les défis émergents qu'examine l'étude d'ensemble. Il s'agit notamment de l'utilisation accrue du travail à la demande, avec ses variantes extrêmes telles que les contrats

zéro heure, et de l'incidence des technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail et sur la durée et l'aménagement du temps de travail, avec notamment le télétravail et le développement des plateformes numériques (la «gig economy»). Tout en reconnaissant que ces aménagements du travail peuvent présenter des avantages pour les travailleurs comme pour les employeurs, la commission a constaté qu'ils vont souvent de pair avec un empiètement du travail sur le temps de «non-travail» et les périodes de repos, des horaires de travail imprévisibles, une insécurité de revenu et le stress associé à la nécessité ressentie de rester en contact permanent avec le travail.

Enfin, l'étude d'ensemble insiste sur l'importance de rendre la négociation collective et le dialogue social possibles à tous les niveaux, et de développer un système en place de commun accord entre les parties pour faire en sorte que la négociation collective et le dialogue social continuent à jouer un rôle actif dans la mise en application des conventions de l'OIT sur le temps de travail. Il est tout aussi important de faire en sorte que soient en place des mécanismes efficaces qui garantissent le respect des dispositions relatives au temps de travail, principalement par le biais de l'inspection du travail et par l'imposition de sanctions dissuasives en cas de non-respect.

Monsieur le Président, éminents membres de la Commission de l'application des normes, permettez-moi de vous assurer que ma commission est résolument engagée dans la voie d'un dialogue constructif avec votre commission et tous les autres organes de contrôle de l'OIT, dans l'intérêt d'un système de contrôle de l'OIT crédible et qui fasse autorité et, en dernière analyse, pour la cause des normes internationales du travail et de la justice sociale dans le monde entier. Cela présent à l'esprit, je suis impatient de suivre vos discussions avec le même intérêt que l'an dernier.