



HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Proposition de convention consolidée
sur le travail maritime: caractéristiques
essentielles**

1. A sa 285^e session en novembre dernier, le Conseil d'administration a pris note de l'avancement des travaux entrepris par le Groupe de travail tripartite de haut niveau sur les normes du travail maritime. A l'invitation de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail¹, le Conseil d'administration a demandé au Directeur général de soumettre à sa session de mars un rapport sur les caractéristiques essentielles de la proposition de convention consolidée sur les normes du travail maritime, telle qu'envisagée jusqu'ici. Le rapport devait être établi par le Bureau avec l'aide du sous-groupe du groupe de travail tripartite de haut niveau, et aborder en particulier le rôle que le système de contrôle de l'OIT pourrait jouer.
2. Il y a lieu de rappeler qu'à sa première réunion, en décembre 2001², le groupe de travail tripartite de haut niveau a approuvé les huit solutions retenues qui avaient été recommandées conjointement par les représentants des armateurs et ceux des gens de mer pour répondre aux inquiétudes qu'ils avaient soulevées concernant les normes du travail maritime existantes. Ces solutions, qui sont reproduites à l'annexe du présent rapport, demeurent l'élément essentiel du projet de convention consolidée que le Bureau élabore avec l'aide du sous-groupe et sous la direction du groupe tripartite de haut niveau, qui a tenu sa deuxième réunion en octobre 2002³.
3. Tel qu'envisagée jusqu'ici, la proposition de convention consolidée devra:
 - a) contenir, dans toute la mesure possible, les dispositions de fond de toutes les normes du travail maritime pertinentes, mises à jour si nécessaire;
 - b) être facile à mettre à jour pour suivre l'évolution du secteur maritime;

¹ Document GB.285/11/2, paragr. 58 à 66.

² Document TWGMLS/2001/10.

³ Document TWGMLS/2002/13.

- c) être rédigée de manière à rencontrer le plus large agrément possible;
 - d) mettre l'accent sur la manière d'appliquer ses dispositions de façon que les règles soient les mêmes pour tous;
 - e) être structurée de manière à faciliter la réalisation des objectifs ci-dessus.
4. Le regroupement de conventions supposant nécessairement une approche intégrée, les caractéristiques essentielles précitées sont interdépendantes, comme on le verra plus bas.

a) Dispositions de fond visées

5. Une convention regroupant des normes qui relèvent de plusieurs domaines différents d'un secteur particulier n'est pas chose nouvelle à l'OIT, mais le projet de convention sur le travail maritime ira probablement bien plus loin à cet égard que toute autre convention internationale du travail en vigueur, telle que la convention (n° 110) sur les plantations, 1958⁴. Le regroupement se limitera aux conventions et recommandations sur le travail maritime et l'un de ces instruments sera la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976⁵, complétée par le protocole adopté en 1996. Cette convention – dont les dispositions et l'approche occuperont une place importante dans la nouvelle convention – impose aux Etats Membres de faire en sorte que les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord soient couverts par des dispositions nationales qui équivalent dans l'ensemble à des conventions ou des articles de conventions déterminés (dans la mesure où le Membre concerné n'est pas déjà lié par ces conventions). Parmi ces conventions, énumérées en annexe à la convention n° 147 et à son protocole, figurent des conventions générales sans rapport avec le secteur maritime, et en particulier les conventions n^{os} 87 et 98.

Souplesse dans la mise à jour

6. L'une des principales innovations (pour l'OIT) de la proposition de convention consolidée est la possibilité d'avoir recours à une procédure simplifiée pour modifier les dispositions relatives à l'application détaillée de la convention. L'analyse approfondie des modifications en vertu de l'actuelle procédure de révision de l'OIT, tout d'abord au niveau international puis au niveau national pour chaque Membre envisageant la ratification, se justifie certainement lorsque les amendements proposés portent sur des dispositions essentielles d'une convention, mais semble inutilement longue et pesante lorsqu'il s'agit de mettre à jour des détails techniques. De ce fait, et c'est l'une des préoccupations majeures exprimées par les armateurs et les gens de mer, de nombreuses conventions maritimes sont forcément dépassées.
7. La procédure d'amendement par acceptation tacite, qui sera prévue dans la convention consolidée, s'inspire des procédures contenues dans d'autres instruments internationaux, et

⁴ Cette convention compte 87 articles qui étendent aux travailleurs des plantations les normes de conventions internationales du travail dans 12 domaines différents, dont le recrutement, les contrats de travail, la liberté syndicale, l'inspection du travail et les services médicaux.

⁵ Cette convention a été ratifiée par 43 Etats Membres. De plus, conformément à l'article 35 de la Constitution, elle a été rendue applicable à 25 territoires non métropolitains, son champ couvrant ainsi un tonnage brut de 54,6 pour cent environ de la flotte marchande mondiale. Cette convention est généralement considérée comme la plus importante des normes maritimes de l'OIT.

en particulier ceux de l'Organisation maritime internationale (OMI). Elle sera néanmoins adaptée aux circonstances particulières à l'OIT: les amendements de dispositions détaillées pourront être adoptés par une commission spéciale établie par le Conseil d'administration et composée de Membres ayant ratifié la nouvelle convention ainsi que de représentants des armateurs et des gens de mer. Des représentants d'autres Membres de l'OIT pourront y participer sans droit de vote. Une fois adoptés, les amendements devront être approuvés à une session ordinaire de la Conférence internationale du Travail. Une fois approuvés, ils seront soumis pour examen aux Membres ayant ratifié la convention. Ils entreraient en vigueur, à moins que plus d'un tiers des Membres ayant ratifié la convention, ou que les Membres l'ayant ratifiée et représentant un tonnage brut de 50 pour cent au moins de la flotte marchande mondiale, n'expriment leur désaccord dans un délai déterminé. Si certains de ces Membres (mais pas en nombre suffisant pour bloquer l'amendement) expriment leur désaccord, les amendements ne prendront pas effet à leur égard.

8. Le fondement juridique de cette procédure d'amendement réside dans le fait que les législateurs concernés (la Conférence internationale du Travail agissant en vertu de l'article 19 de la Constitution et les parlements nationaux) n'ont pas à énoncer tous les détails des normes qu'ils élaborent, mais peuvent s'en remettre pour la mise au point de ces dispositions à une procédure simplifiée ou à des mesures législatives auxiliaires.
9. Il sera encore possible d'introduire des changements dans l'ensemble de la convention consolidée, notamment dans ses dispositions essentielles, en utilisant des procédures équivalant aux procédures normales de révision de l'OIT: les changements seraient cependant introduits au moyen d'*amendements* plutôt que par l'adoption d'une nouvelle *convention révisée*, procédure utilisée depuis les années trente pour les conventions internationales du travail. Vu l'ampleur de son champ d'application, la convention consolidée pourra faire l'objet de plusieurs changements au cours des décennies à venir et il serait manifestement peu commode que chaque série de changements donne lieu à l'adoption d'une nouvelle convention consolidée révisée. Si, dans la pratique, cet inconvénient a été dans une large mesure atténué par l'adoption de protocoles en cas de révision limitée de certaines dispositions d'une convention de l'OIT, l'actuelle procédure de *révision* se prête mal à la recherche d'une convention unique et d'application universelle. En vertu d'une procédure d'*amendement*, par ailleurs, les Membres pourront parfois être liés, dans une convention, par des dispositions de teneur différente⁶; cela dit, ils resteront toujours parties au même instrument juridique et seront habilités à prendre des mesures au titre de la Constitution de l'OIT si un autre Membre n'observait pas une obligation découlant de la convention qu'ils auraient tous deux acceptée. A cette exception près, la procédure générale d'amendement envisagée pour la convention consolidée suit de près la procédure de révision prévue dans les conventions de l'OIT.

b) Agrément le plus large possible

10. Le projet de convention consolidée doit viser principalement à être universellement applicable de la même manière que certaines conventions de l'OMI, telles que la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). La nouvelle convention doit donc être rédigée de façon à recueillir dans les plus brefs délais un maximum de ratifications des Membres de l'OIT. Il s'agit là d'une tâche ardue, qui réclame une nouvelle approche rédactionnelle: à moins que certaines parties du projet

⁶ Cet embarras est inévitable si les amendements ne sont pas imposés aux Membres.

de convention ne deviennent facultatives⁷ – situation à éviter autant que faire se peut –, les Membres seraient tenus d'accepter les dispositions de fond de la trentaine⁸ de conventions du travail maritime déjà existantes pour être en mesure de ratifier la nouvelle convention proposée. La façon d'y parvenir sans diminuer la force des normes était l'un des principaux thèmes dont le sous-groupe a débattu à sa réunion de février dernier.

c) Mise en application

- 11.** L'expression «mise en application» est employée ici à défaut d'une expression plus satisfaisante. Elle est censée couvrir toute disposition ou mesure servant directement ou indirectement à garantir que les dispositions de fond d'un instrument juridique sont véritablement mises en application. De telles dispositions ne sont bien entendu pas nouvelles à l'OIT: il existe en particulier des conventions relatives à l'inspection, ou contenant des dispositions sur l'inspection, qui constituent peut-être l'aspect le plus important de l'application au niveau national. En outre, les conventions contiennent souvent des dispositions relatives à l'application, telles que l'obligation de tenir des registres, d'établir des sanctions en cas de non-respect et de prévoir des procédures internes appropriées en matière de plainte ou de recours. Par-dessus tout, l'obligation d'appliquer de façon appropriée la législation nationale est l'une des idées directrices de la convention n° 147, par exemple. L'innovation dans le projet de convention consolidée consistera à déterminer les différents aspects de l'application au niveau national et de les regrouper dans une partie distincte qui dépassera le niveau des autres dispositions de la convention. Cette partie visera à définir le rôle des différents acteurs, pour ce qui est de la mise en application. Ces acteurs, déjà identifiés dans la convention n° 177, sont l'Etat du pavillon, dont le rôle est primordial, l'Etat du port et l'Etat dont les gens de mer sont ressortissants. Dans le projet de convention, des aspects de la mise en application qui constitueraient une innovation par rapport aux conventions de l'OIT seront par exemple l'obligation faite à chaque Etat Membre d'établir un système de certification ou de documents de conformité portant sur les conditions à bord des navires ainsi qu'un système global de contrôle et de normes de qualité portant sur l'application de la convention en général.
- 12.** L'objectif principal est d'établir une véritable interaction entre cette partie et le reste de la convention consolidée. Il faut non seulement que les dispositions sur la mise en application offrent aux inspecteurs, au niveau de l'Etat du pavillon comme à celui de l'Etat du port, des solutions pratiques et efficaces pour assurer l'application des dispositions qui énoncent les normes, mais aussi que chacune de ces dispositions soit rédigée de façon à en renforcer l'applicabilité. Il convient également de tenir compte de l'interaction entre les dispositions de la convention consolidée et les activités connexes décrites dans d'autres instruments internationaux, tels que ceux de l'OMI, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé ainsi que des compétences professionnelles. Une attention particulière est accordée à cet égard à la coordination des inspections similaires devant être réalisées au titre de la convention consolidée et des conventions de l'OMI.
- 13.** Pour achever la mise en place d'un système efficace d'application, il faudra s'attacher également, lors de la rédaction des dispositions relatives à l'application, à assurer une

⁷ C'est le cas de la convention sur les plantations, par exemple, mentionnée au paragraphe 5 ci-dessus.

⁸ Entre 1920 et 1996, 39 conventions, 29 recommandations et un protocole ont été adoptés au total par la Conférence internationale du Travail.

certainne continuité entre les systèmes nationaux d'application, d'ailleurs requise en vertu de la convention consolidée et des procédures de contrôle de l'OIT. Comme il est indiqué ci-dessus, la convention consolidée accordera une importance accrue à la nécessité pour chaque Membre de prouver qu'il respecte les normes de la convention et qu'il dispose d'un système général de contrôle de la qualité et d'évaluation indépendante. Grâce à de tels moyens de veiller à ce que non seulement l'application soit assurée, mais aussi que des mesures soient prises à cet effet, les organes de contrôle seront mieux à même de suivre l'application de la convention par les Etats l'ayant ratifiée, et de les aider à évaluer dans quelle mesure les règles sont bien les mêmes pour tous.

14. On ne peut raisonnablement espérer que les objectifs mentionnés dans les précédents paragraphes seront pleinement atteints dans le texte qui sera adopté en 2005. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Conseil d'administration sera invité, dans le libellé de la convention, à suivre de près et en permanence le fonctionnement de la convention, par l'intermédiaire de la commission qui sera chargée d'adopter les amendements apportés aux dispositions détaillées, commission qui est évoquée au paragraphe 7 ci-dessus.
15. La commission susmentionnée pourrait en fait jouer dans le processus de contrôle un rôle bien plus actif qu'il n'est indiqué ci-dessus. Cependant, cette question doit être réglée par la voie d'une consultation tripartite principalement dans le cadre du Conseil d'administration, et non dans la proposition de convention. En effet, la commission pourrait non seulement tirer le meilleur parti possible du dispositif de contrôle de l'OIT, mais encore avoir la possibilité – avec la convention elle-même – d'apporter une contribution utile pour autant que l'esprit d'innovation qui a animé jusqu'ici les travaux subsiste dans le contexte des activités de contrôle. Cette contribution sera fondée notamment sur la compétence des membres de la commission dans le domaine des questions maritimes, sur leur contact avec des situations réelles et sur la capacité que la convention fournirait de réagir plus rapidement aux problèmes qui pourraient surgir. Le système de contrôle et d'évaluation qu'il convient de créer au niveau national devra permettre de résoudre la plupart des problèmes courants d'application. La commission sera ensuite en mesure de centrer son attention sur la détermination des principaux problèmes et sur la façon de les résoudre. A ce sujet, la question de la communication par la commission d'informations pertinentes à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, par l'intermédiaire du Conseil d'administration, pourrait être examinée plus avant.

d) Structure de la convention

16. Telle que conçue jusqu'ici, la première partie de la convention consolidée sera structurée et rédigée de la même façon que les conventions internationales du travail classiques: les articles porteront sur les principes et droits fondamentaux et sur les dispositions concernant la convention dans son ensemble, telles que l'entrée en vigueur et l'amendement. Cette partie sera très proche des dispositions de fond de la convention n° 147, la différence essentielle étant que les normes à observer, tout au moins par la voie de la législation équivalente dans l'ensemble, seront énoncées dans la convention elle-même et non énumérées dans les annexes. Les autres parties de la convention s'inspireront de la structure des conventions de l'OMI, mais conserveront clairement l'identité de l'OIT. Le niveau suivant de la convention (à savoir le deuxième, après les articles qui viennent d'être mentionnés) comportera les «réglementations» énonçant les principes de base des conventions sur le travail maritime. Les troisième et quatrième niveaux seront constitués par un «code» donnant des directives et des orientations sur la façon de mettre les réglementations en application. Les directives figureront dans la partie A qui est obligatoire et les orientations dans la partie B. Tout amendement aux articles ou aux réglementations devra être expressément accepté par la procédure normale, comme il est

indiqué ci-dessus. La procédure d'amendement simplifiée pourra servir à amender le code, sauf disposition contraire dans la convention.

17. L'objectif est donc non seulement que la convention consolidée conserve le contenu des conventions et recommandations existantes sur le travail maritime, mais aussi qu'elle englobe, adapte et développe des approches existant déjà dans des instruments internationaux, et en particulier dans la convention n° 147 de l'OIT. La façon précise dont cet objectif sera atteint ne ressort qu'en partie de la dernière version de la convention proposée. Sous la direction du groupe de travail de haut niveau, les discussions ont été centrées jusqu'ici sur la structure, la procédure d'amendement simplifiée et la mise en application; des progrès considérables ont été accomplis à cet égard. On commence maintenant à se pencher sur la façon de mettre en évidence le contenu des normes du travail elles-mêmes, et le texte sera profondément remanié pour tenir compte de l'avis que donnera le sous-groupe au sujet d'un nouveau texte qui sera présenté en juillet prochain au groupe de travail de haut niveau.

Genève, le 14 février 2003.

Annexe

Solutions recommandées par les gens de mer et par les armateurs et approuvées par le groupe de travail tripartite de haut niveau en vue d'une convention consolidée sur le travail maritime

1. Les dispositions de l'ensemble des normes internationales du travail maritime qui sont suffisamment à jour devraient être regroupées, à titre de priorité et dans toute la mesure possible.
2. Leur teneur devrait être intégrée dans un instrument unique et cohérent, considéré comme faisant partie du dispositif général des normes adoptées par l'Organisation internationale du Travail et s'inscrivant dans le cadre des autres instruments maritimes internationaux.
3. L'instrument consolidé devrait comporter un certain nombre de parties énonçant les principes fondamentaux des normes internationales du travail maritime.
4. Ces parties devraient être complétées par des annexes qui comporteraient des dispositions détaillées pour chacune.
5. Une procédure d'amendement simplifiée devrait être prévue pour la mise à jour des annexes et leur entrée en vigueur dans les meilleurs délais.
6. L'instrument devrait contenir également les dispositions de fond des recommandations et autres textes non contraignants.
7. L'instrument devrait être rédigé de manière à rencontrer le plus large agrément possible des gouvernements, des armateurs et des gens de mer acquis aux principes du travail décent.
8. L'instrument devrait contenir des dispositions attribuant à tous les Etats la responsabilité de veiller à ce que des conditions de travail décentes soient garanties à bord de tous les navires placés sous leur juridiction ou qui en relèvent.