



Conseil d'administration

324^e session, Genève, 13 juin 2015

GB.324/INS/7/8

Section institutionnelle

INS

SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Huitième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Portugal de la convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du centre et du sud du Portugal, le Syndicat XXI – Syndicat du personnel administratif, des techniciens et des opérateurs des terminaux à conteneurs du port de Sines, le Syndicat des dockers du port d'Aveiro et le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du port de Caniçal

I. Introduction

1. Dans une communication en date du 22 mars 2013, complétée par de nouvelles informations transmises le 28 janvier 2014, le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du centre et du sud du Portugal, le Syndicat XXI – Syndicat du personnel administratif, des techniciens et des opérateurs des terminaux à conteneurs du port de Sines, le Syndicat des dockers du port d'Aveiro, et le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du port de Caniçal ont présenté une réclamation au Bureau international du Travail alléguant l'inexécution par le Portugal de la convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973.
2. Le Portugal a ratifié, le 9 janvier 1981, la convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973, laquelle est en vigueur dans ce pays.

3. Les dispositions suivantes de la Constitution de l'OIT s'appliquent aux réclamations:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation et en a informé le gouvernement du Portugal le 26 avril 2013.
5. A sa 319^e session (octobre 2013), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné un comité tripartite chargé de l'examiner. Ce comité est composé de M^{me} Rosanna Margiotta (membre gouvernementale, Italie), M. Kris de Meester (membre employeur, Belgique) et M. Sam Gurney (membre travailleur, Royaume-Uni).
6. Le gouvernement du Portugal a fait part de ses observations dans des communications en date des 30 janvier et 24 avril 2014.
7. Le comité tripartite s'est réuni le 11 novembre 2014 et a demandé au Bureau d'inviter le gouvernement et les organisations syndicales de présenter des informations complémentaires sur quatre points spécifiques. Le gouvernement du Portugal a transmis les informations demandées le 29 janvier 2015.
8. Le comité s'est réuni le 26 mars et le 9 juin 2015 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

9. Dans une communication en date du 22 mars 2013, complétée par des informations additionnelles transmises le 28 janvier 2014, les organisations plaignantes indiquent que la convention n° 137 a été ratifiée par le Portugal par le décret gouvernemental n° 56/80 du 1^{er} août 1980 et que, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la Constitution nationale, les conventions internationales régulièrement ratifiées ou approuvées sont directement applicables dans l'ordre juridique interne après leur publication officielle.
10. Les organisations plaignantes rappellent que le cadre légal relatif au travail portuaire a été institué par le décret-loi n° 280/93 du 13 août 1993, dont l'article 2, alinéa a), précise que la main-d'œuvre portuaire se compose exclusivement de travailleurs titulaires d'une carte

certifiant qu'ils sont dûment employés et exercent leurs fonctions dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée. Selon les organisations plaignantes, cette réglementation nationale répondait à l'objectif premier de la convention n° 137 qui est, et demeure, de garantir la stabilité de l'emploi et de la rémunération des dockers. Ces derniers devaient quant à eux se tenir disponibles pour effectuer un travail régulier dans les ports et s'assurer d'en tirer l'essentiel de leur revenu annuel. Les conventions collectives conclues au niveau des différents ports nationaux, établies conformément à la convention, visaient également la réalisation de cet objectif.

11. Or les organisations plaignantes allèguent que la loi n° 3/2013 du 14 janvier 2013, portant révision de la réglementation relative au travail portuaire, a introduit des mesures qui enfreignent les dispositions de la convention n° 137. Cette loi, portant notamment modification de l'article 2, alinéa a), du décret-loi n° 280/93, a introduit une nouvelle définition de la main-d'œuvre portuaire qui omet certaines caractéristiques spécifiques prévues dans la convention. De plus, selon les organisations plaignantes, la loi a également introduit des relations de travail temporaires qui sont incompatibles avec la convention n° 137, ce qui a pour effet de mettre de facto les travailleurs engagés selon ces nouvelles conditions hors du champ d'application de la convention.
12. Les organisations plaignantes font observer que l'article 1 de la convention n° 137 contient des objectifs clairement exprimés, à savoir assurer aux dockers qu'elle couvre l'amélioration durable de leur situation par des moyens tels que la régularisation de l'emploi et la stabilisation du revenu, en plus d'autres mesures relatives aux conditions de vie et de travail des intéressés. En contrepartie, ces derniers doivent obligatoirement se tenir prêts, à tout moment, pour fournir un travail dans les ports. La convention prévoit également, dans son article 3, paragraphe 1, l'établissement et la tenue de registres de dockers revus périodiquement afin de fixer un niveau d'effectif correspondant aux besoins du port. Enfin, la convention consacre, à l'article 3, paragraphe 2, la priorité des dockers enregistrés pour l'emploi dans les ports. Selon les organisations plaignantes, il ressort clairement des dispositions de la convention que les travailleurs portuaires considérés incluent uniquement ceux qui sont affectés à la profession de manière permanente ou régulière et qui retirent leur revenu annuel principal de ce travail.
13. En outre, les organisations plaignantes rappellent que le concept d'effectif des ports contenu dans l'article 2, alinéa a), du décret-loi n° 280/93 était conforme à l'approche de la convention n° 137 en disposant qu'il correspondait à: «l'ensemble des travailleurs titulaires d'une carte professionnelle adéquate qui mènent leur activité professionnelle, sous couvert d'un contrat de travail à durée indéterminée, dans le déplacement de chargements». Or la loi n° 3/2013 a totalement changé le contenu de l'article 2, alinéa a), du décret-loi n° 280/93 en modifiant la définition de l'effectif des ports qui correspond désormais à: «l'ensemble des travailleurs qui, disposant d'une aptitude et d'une qualification professionnelle adéquates pour l'exercice de la profession, mènent leur activité professionnelle dans le déplacement de chargements, sous couvert d'un contrat de travail».
14. Selon les organisations plaignantes, cette modification de la définition de l'effectif des ports vise à inclure dans la notion de main-d'œuvre portuaire tous les travailleurs occupés à la manutention de charges, quels que soient les termes de leur contrat de travail, y compris les travailleurs engagés aux termes d'un contrat journalier ou pour une période de travail quelconque, n'entraînant aucune régularité ni continuité de la relation de travail. De fait, cette modification a supprimé des caractéristiques essentielles de la qualification professionnelle des dockers, en particulier l'exigence d'être titulaire d'une carte professionnelle pour l'exercice de la profession et l'existence d'un lien contractuel de travail à durée indéterminée. Suite à l'adoption de la loi n° 3/2013, un travailleur sera considéré comme faisant partie intégrante de l'effectif des ports dès lors qu'il sera embauché via un contrat de travail temporaire ou à durée déterminée, qu'il s'agisse d'une

seule période de travail ou de l'exécution d'une tâche de manière occasionnelle ou qu'il s'agisse d'un rapport contractuel de travail de très courte durée ou d'une durée plus longue, mais limitée dans le temps. En effet, la loi n° 3/2013 consacre le lien contractuel temporaire ou à durée déterminée dans le travail dans les ports dans son article 7 qui dispose que: 1) les dispositions de l'article 142 du Code du travail, approuvé par la loi n° 7/2009 du 12 février, sont applicables à l'activité de déplacement de chargements, sans que la durée totale des contrats de travail à très courte durée conclus avec le même employeur pour le déplacement de chargements puisse dépasser 120 jours de travail par année civile; 2) le contrat de travail à durée déterminée pour le déplacement de chargements peut être conclu pour une durée inférieure à six mois, pour autant que sa durée ne soit pas inférieure à celle prévue pour la tâche ou le service à effectuer; 3) les renouvellements du contrat de travail à durée déterminée conclu pour le déplacement de chargements ne sont pas limités, mais ne peuvent toutefois pas dépasser trois ans; et 4) le déplacement de chargements en tant que prestation de service sous forme de travail intermittent est admis.

15. De l'avis des organisations plaignantes, les relations d'emploi introduites par l'article 7 de la loi n° 3/2013, qui sont de par leur nature temporaires, ne sont pas compatibles avec la convention n° 137 dans la mesure où elles ne répondent pas aux objectifs prescrits par cette dernière de permanence et de régularité de l'emploi (article 2, paragraphe 1, de la convention). En effet, non seulement ces travailleurs au bénéfice d'un lien contractuel temporaire ne peuvent se voir contraints de rester disponibles pour effectuer un travail régulier dans le port, mais ils ne peuvent non plus se prévaloir de retirer leur revenu annuel principal de ce travail. En conséquence, ces travailleurs, n'étant pas au bénéfice d'un contrat de travail à durée indéterminée, ne peuvent être considérés comme faisant partie de l'effectif du port au sens de la convention n° 137.
16. Par ailleurs, les organisations plaignantes considèrent que, en retirant de la définition de l'effectif des ports l'exigence que les dockers soient titulaires d'une carte professionnelle, la loi enfreint également les dispositions de l'article 3 de la convention n° 137.
17. Ainsi, les organisations plaignantes allèguent que la législation nationale, en établissant cette nouvelle définition de l'effectif des ports, viole manifestement la convention n° 137 en établissant un régime permettant à des travailleurs engagés pour une durée déterminée à des tâches limitées ou occasionnelles d'être assimilés à l'effectif des ports, et donc de bénéficier du même régime de protection de l'emploi réservé aux dockers travaillant de manière permanente ou régulière, auxquels fait référence la convention.
18. La conséquence directe de la réforme législative de 2013 est l'emploi croissant d'une main-d'œuvre occasionnelle engagée via des contrats temporaires au détriment des travailleurs qui ont fait de la profession de docker leur emploi régulier et permanent, ce qui a forcé les syndicats du secteur à réagir par des mouvements de grève. Les organisations plaignantes dénoncent le fait que les travailleurs portuaires qui ont fait de la profession de docker leur emploi régulier et permanent ne jouissent plus d'un droit prioritaire pour occuper les emplois disponibles, comme le prévoit la convention.
19. Pour les organisations plaignantes, la possibilité de fixer périodiquement l'effectif à un niveau correspondant aux besoins du port, telle que prévue à l'article 4 de la convention, ne saurait justifier de considérer une main-d'œuvre occasionnelle engagée pour répondre à des besoins ponctuels comme faisant partie intégrante de l'effectif du port au même titre que les dockers qui bénéficient d'une relation contractuelle permanente.
20. Enfin, les organisations plaignantes rappellent que, de manière générale, les relations de travail dans les ports du pays ont été réglées par des conventions collectives signées au niveau de chaque port. Elles font état par exemple de la convention collective de travail de

2012 applicable dans les ports du Douro et de Leixões, de la convention collective de 2001 applicable dans les ports de la région autonome de Madère, ou encore de la convention collective applicable dans le port de Praia da Vitória (Açores). Dans chacune des conventions collectives citées figure une disposition expresse définissant l'effectif des ports comme comprenant les dockers qui mènent une activité professionnelle sous couvert d'un contrat de travail à durée indéterminée. Les organisations plaignantes fournissent divers exemples de conventions collectives en vigueur dans les ports du pays (continent) et dans les régions insulaires autonomes des Açores et de Madère.

21. Rappelant les termes de l'article 7 de la convention n° 137, selon lequel: «Dans la mesure où elles ne sont pas mises en application par voie de conventions collectives, de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, les dispositions de la présente convention doivent être appliquées par voie de législation nationale.», les organisations plaignantes déplorent l'adoption d'une loi qui vient inutilement se superposer aux dispositions de la convention n° 137 et aux conventions collectives existantes entre les partenaires sociaux du secteur. De plus, outre que les dispositions citées plus haut de la loi n° 3/2013 contreviennent à la convention n° 137, les organisations plaignantes dénoncent le fait que l'article 6 de ladite loi prévoit que les dispositions des conventions collectives dont le contenu est contraire au décret-loi n° 280/93 du 13 août 1993, tel que modifié par la loi de 2013, devront être mises en conformité dans un délai de douze mois après l'entrée en vigueur de la loi, sous peine de nullité. En d'autres termes, le législateur national impose aux parties signataires de conventions collectives de travail dans le secteur portuaire conformément à la convention n° 137 l'obligation de les mettre en conformité avec les dispositions de la loi n° 3/2013, sous peine de nullité. Selon les organisations plaignantes, le législateur national a une nouvelle fois outrepassé sa compétence en imposant de manière unilatérale la modification de conventions collectives conclues dans le secteur portuaire.
22. En conclusion, les organisations plaignantes demandent le plein respect de la convention n° 137 et, en conséquence, l'annulation de la définition de l'effectif des ports contenue dans l'article 2, alinéa a), de la loi n° 3/2013 et le retour, dans la législation nationale relative au secteur portuaire, à la définition antérieure contenue dans l'article 2, alinéa a), du décret-loi n° 280/93 du 13 août 1993.

B. Observations du gouvernement

23. Dans sa communication en date du 24 janvier 2014, le gouvernement déclare que la nouvelle loi n° 3/2013 relative au travail portuaire respecte la convention n° 137 non seulement dans sa lettre, mais aussi dans son esprit. Le gouvernement rappelle que, compte tenu du contexte de changement technologique qui caractérisait le secteur lors du processus d'adoption de la convention, l'objectif principal de celle-ci était de garantir aux travailleurs portuaires une protection tout au long de leur vie professionnelle grâce à l'application de mesures relatives aux conditions de l'obtention d'un emploi et au niveau de performance exigée. Un second objectif de la convention était de prévoir du mieux possible et à tout moment les fluctuations du travail et les effectifs nécessaires à la viabilité économique et sociale des activités portuaires. Aussi, la convention n° 137 contient des formules génériques qui, de toute évidence, doivent être adaptées à la réalité de chaque pays et qui peuvent à tout moment être modifiées si nécessaire. Ces formules comprennent notamment les définitions de dockers et de travail dans les ports, de l'emploi permanent ou régulier, du minimum de périodes d'emploi ou de revenu, et des dockers immatriculés.
24. Le gouvernement observe que la convention reconnaît que les ports doivent adopter les meilleures techniques disponibles pour réduire le temps que les navires passent à quai afin d'abaisser les coûts du transport des marchandises. Cette évolution et ses conséquences

doivent aller de pair avec l'amélioration des conditions de travail dans ce secteur d'activités. Se référant à l'article 2, paragraphe 2, de la convention qui prévoit que la protection du docker dépend de la situation économique et sociale du pays et du port considéré, le gouvernement explique que cet équilibre est au centre de la nouvelle réglementation du travail portuaire qui tend à moderniser le cadre juridique régissant le travail portuaire pour qu'il devienne plus flexible et plus conforme aux dispositions du Code du travail. Le gouvernement précise que cette approche va dans le sens du Mémoire d'entente sur les conditionnalités de la politique économique, signé le 17 mai 2011 entre le Portugal, la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international, qui prévoit expressément la révision du cadre juridique régissant le travail portuaire pour le rendre plus flexible et plus conforme au Code du travail. A cet égard, le gouvernement ajoute que le réexamen de la réglementation du travail portuaire n'était que l'un des éléments composant l'objectif national global visant à réduire la «facture portuaire», c'est-à-dire les coûts inhérents à l'activité portuaire. Par ailleurs, deux autres éléments ont été également ciblés, à savoir la réduction des taxes liées à l'utilisation des ports et perçues par les administrations portuaires et la réduction des tarifs perçus par les opérateurs des terminaux portuaires, par le réexamen des contrats de concession. Dans l'ensemble, l'objectif national global a permis une réduction des coûts de l'ordre de 25 à 30 pour cent.

25. Le gouvernement indique que le secteur portuaire joue un rôle majeur dans l'économie du Portugal; c'est pourquoi l'adoption de mesures afin d'accroître l'efficacité de la manutention des charges et d'en réduire les coûts était nécessaire. Or la main-d'œuvre portuaire constitue l'un des éléments les plus importants de la structure des coûts, et la réglementation du travail portuaire datait de vingt ans (décret-loi n° 280/93 du 13 août 1993) et n'avait jamais été modifiée malgré l'évolution technologique des navires et des équipements portuaires. A ce contexte d'évolution s'ajoutent la qualification plus spécialisée et de meilleure qualité des travailleurs portuaires et la nécessité de corriger des injustices à l'égard de travailleurs qui souhaitent accéder à la profession ou qui souffraient d'une répartition du travail inéquitable.
26. Le gouvernement déclare que la loi de 2013 a réduit l'éventail des activités de manutention de charges défini depuis 1993 qui ne comprend plus que les activités d'arrimage, de désarrimage, de contrôle, de chargement, de déchargement, de transbordement, la manutention et le rangement des marchandises. Outre cette modification, la loi n° 3/2013 a revu le concept de «main-d'œuvre portuaire». Le nouveau cadre juridique met surtout en lumière la nécessité de posséder des compétences ou des qualifications relatives à l'exercice de tâches spécifiques. Désormais, pour qu'une personne puisse exercer les fonctions de docker, elle doit faire la preuve de ses qualifications et être au bénéfice d'un contrat de travail conforme à la législation du travail en vigueur, sous réserve des spécificités du secteur.
27. Le gouvernement attire l'attention sur le fait que la modification législative adoptée en 2013 a été faite à la lumière des prescriptions de la convention n° 137. S'agissant de la définition de docker, le gouvernement rappelle que la convention précise expressément, dans son article 1, paragraphe 2, que ce concept doit être défini par la législation ou la pratique nationales, sans imposer de modèle de relation de travail – comme, par exemple, le contrat de travail sans limitation de durée. Selon le gouvernement, la convention ne prévoit pas un type spécifique de lien contractuel, non plus qu'elle n'exige que les travailleurs portuaires doivent avoir un emploi régulier et permanent. La question de la régularité ou de la permanence de l'emploi dans les ports ne relève pas du type de relation de travail qu'un docker établit avec l'employeur; et, en fonction de la situation du port et/ou du pays, la convention impose au législateur national de mettre au point des règles s'appliquant à l'ensemble des dockers afin de n'en favoriser aucun au détriment des autres et de répartir le travail disponible entre tous. En conséquence, le gouvernement considère

qu'il était libre de définir le concept de travail portuaire et de main-d'œuvre portuaire dans la loi n° 3/2013, tout comme il l'avait fait dans le décret-loi n° 280/93. De son avis, les seules limites prescrites par la convention concernent la nécessité de protéger l'employabilité et de lutter contre la précarité.

28. Le gouvernement rappelle que, en vertu de l'article 1, paragraphe 2, de la convention, les Etats doivent consulter, dans le cadre de leurs activités législatives, les entités directement concernées (organisations d'employeurs et de travailleurs). Le gouvernement déclare avoir pleinement rempli cette obligation dans la mesure où l'adoption de la loi n° 3/2013 a été précédée d'un processus de discussion et de concertation sociale, auquel ont participé les autorités concernées et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives du secteur portuaire. Selon le gouvernement, l'éventail le plus représentatif de tous les opérateurs et parties prenantes du secteur a ainsi été réuni à la table des négociations afin que le résultat législatif final assure l'équilibre de tous les intérêts en présence. Le gouvernement indique que les entités consultées comprenaient des organisations d'employeurs (l'Association des opérateurs portuaires des ports de Douro et Leixões, l'Association des opérateurs du port de Lisbonne et le Groupe Sousa (région autonome de Madère)), des organisations de travailleurs portuaires (l'Union générale des travailleurs (UGT), la Fédération nationale des syndicats de travailleurs portuaires (FNSTP) et le Front commun syndical maritime portuaire), les représentants des usagers des ports, les administrations portuaires des ports de Leixões, Aveiro, Lisbonne, Setúbal et Sines, représentant les ports continentaux, et l'Institution portuaire et du transport maritime (régulatrice du secteur).
29. Le gouvernement fournit le calendrier détaillé des réunions pour discuter du projet de loi ayant eu lieu de juillet à septembre 2012, émaillées par des grèves déclenchées en août 2012 par le Front commun syndical maritime portuaire. Le gouvernement soutient que le texte de la loi n° 3/2013 n'est donc pas le fruit d'une rédaction unilatérale et n'a pas été élaboré en dehors de toute consultation et à l'encontre des intérêts des partenaires sociaux. Son libellé final est bien le fruit de la participation de toutes les parties du secteur pendant des mois de concertation sociale et entériné par l'Accord sur le marché du travail portuaire signé le 12 septembre 2012. Le gouvernement précise que cet accord a été signé par toutes les organisations d'employeurs consultées, ainsi que par l'UGT et la FNSTP. Certains syndicats de dockers se sont certes mis en marge de l'accord de concertation sociale; cependant, ils étaient invités à participer à toutes les étapes de la négociation.
30. De plus, afin d'encourager toutes les parties prenantes à adhérer au nouveau cadre juridique, le 27 novembre 2012 – avant l'adoption de la loi par le Parlement –, le gouvernement a proposé aux syndicats et aux organisations d'employeurs de signer un accord pour l'application du nouveau cadre juridique du secteur portuaire qui garantissait à tous les dockers déjà engagés la sécurité de l'emploi et le maintien des conditions de travail existantes. Ce geste constitue, selon le gouvernement, une preuve que la loi n° 3/2013 n'a pas pour objectif – et n'aura pas pour résultat – de précariser les relations de travail dans le secteur et de favoriser le licenciement des travailleurs. Le gouvernement indique que les organisations d'employeurs se sont engagées, aux termes de cet accord, sur les points suivants:
 - a) préserver la totalité des emplois actuels de leurs dockers au bénéfice d'un contrat sans limitation de durée, qu'il s'agisse de leurs effectifs ou de ceux des entreprises de travail portuaire dans lesquelles ils ont des parts, pour garantir que la mise en application de la nouvelle réglementation du travail portuaire n'entraînera aucun licenciement, y compris pour les dockers affectés à des tâches qui cesseront d'être classifiées comme «travail portuaire» du fait de l'application de la nouvelle loi;

- b) assurer du travail à tous les dockers au bénéfice d'un contrat de travail sans limitation de durée pour autant que l'on n'enregistre pas de réduction importante de la demande des services portuaires;
 - c) continuer à respecter les grilles de salaires en vigueur pour tous les dockers actuellement au bénéfice d'un contrat sans limitation de durée, et les appliquer à tous leurs effectifs, y compris aux travailleurs qui, compte tenu du nouveau cadre juridique, ne seront plus considérés comme des travailleurs portuaires, afin de s'assurer qu'aucun d'eux ne perdra son niveau de rémunération contractuel du fait de l'application de la nouvelle loi;
 - d) présenter, avant la fin de l'année en cours (2013), un projet de nouvelle convention collective dans les ports où les employeurs estiment à juste titre que celle en vigueur est incompatible avec le nouveau cadre juridique; ou, s'il est reconnu qu'elle porte préjudice au potentiel de développement de l'économie portuaire, l'adapter au nouveau cadre juridique; et, surtout, moderniser la matrice du travail portuaire afin d'augmenter la productivité du travail, diminuer les coûts des opérations portuaires et stimuler ainsi la compétitivité des ports nationaux.
31. Le gouvernement considère que le processus ayant abouti à l'adoption de la loi n° 3/2013 a été mené à bien dans le sens prescrit par le chapitre IV de la recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973, compte tenu du besoin d'établir un climat de confiance et de collaboration permanente, favorable à l'introduction de changements sociaux et techniques entre les dockers et leurs employeurs, en évitant les conflits et les tensions.
32. S'agissant de la nécessité d'adapter les conventions collectives en vigueur au nouveau cadre juridique, le gouvernement affirme que la loi n° 3/2013 ne supprime pas l'espace de liberté que constitue la négociation de conventions collectives, comme le prétendent les organisations plaignantes, mais prévoit que ses modifications n'entreront en vigueur que dans un délai de douze mois pendant lesquels les conventions collectives en vigueur seront mises en conformité avec le nouveau cadre juridique. Dans ce processus, l'ensemble des syndicats, même ceux qui n'ont pas signé l'Accord sur le marché du travail portuaire du 12 septembre 2012, sont invités à participer au processus de négociation des conventions collectives.
33. S'agissant de la définition de l'effectif portuaire, le gouvernement conteste la lecture des organisations plaignantes selon laquelle seuls les travailleurs au bénéfice d'un contrat sans limitation de durée peuvent en faire partie, et par conséquent la convention prévoit que tous les travailleurs portuaires doivent être engagés sans limitation de durée. Selon le gouvernement, la convention prévoit dans son article 2, paragraphe 1, qu'il incombe à la politique nationale d'encourager tous les milieux intéressés à assurer aux dockers, dans la mesure du possible, un emploi permanent ou régulier. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 2, prévoit qu'un minimum de périodes d'emploi ou un minimum de revenus doivent être assurés aux dockers (tels que les définit la législation nationale). Cette disposition précise également que l'ampleur de ce «minimum de périodes d'emploi ou [de ce] minimum de revenus» dépend de «la situation économique et sociale du pays et du port dont il s'agit». Ainsi, selon le gouvernement, une lecture approfondie de la convention ne donne aucune préférence (implicite ou explicite) pour un type de contrat particulier (sans limitation de durée/de durée déterminée). En revanche, l'idée que la relation de travail doit être liée à la situation économique et sociale du pays au moment donné est bien exprimée.
34. Se référant à la recommandation n° 145, le gouvernement rappelle les termes contenus dans le chapitre III, section A, paragraphe 7, de la recommandation où il est précisé que la relation de travail qui doit exister entre l'employeur et le travailleur portuaire doit

s'inscrire dans un emploi régulier ou permanent. Autrement dit, la relation de travail est déterminée soit par un emploi permanent, soit par un emploi régulier. Lorsque la situation économique et sociale est difficile, comme c'est le cas au Portugal, l'obligation est de garantir un emploi et/ou un minimum de revenu. A cet égard, la recommandation énonce au paragraphe 8 (2) les particularités possibles: *a)* un emploi pour un nombre convenu d'heures ou de postes par an, par mois ou par semaine; *b)* une rémunération du type «allocation de présence»; *c)* une allocation-chômage s'il n'y a pas de travail. La recommandation insiste également sur le fait que des efforts doivent être consentis pour préserver les intérêts des travailleurs et pour éviter ou minimiser autant que possible toute réduction d'effectifs, sans qu'il soit porté préjudice à l'efficacité des opérations portuaires (paragraphe 9 de la recommandation).

35. Le gouvernement déclare que, compte tenu de ce qui précède, la loi n° 3/2013 est conforme à la convention n° 137 et à la recommandation n° 145. Ainsi, par rapport à la mise en conformité de la loi avec les éléments du Code du travail (notamment les contrats de durée déterminée et les contrats intermittents), le gouvernement est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une remise en cause des dispositions de la convention puisqu'il n'est pas question d'outrepasser les limites générales de la protection du docker. Bien au contraire, l'esprit inclusif de la convention est respecté puisque, désormais, seront aussi considérés comme dockers les travailleurs qui ont d'autres relations de travail et ne sont pas au bénéfice d'un contrat sans limitation de durée. Par ailleurs, tout en se donnant pour objectif le respect de la convention et du Code du travail, la nouvelle loi introduit des dispositions relatives au travail portuaire de durée déterminée et intermittent (article 142) assorties de limitations de durée et de garanties contre l'utilisation abusive. Ainsi, *a)* le temps de travail prévu par les contrats de durée déterminée signés avec un même employeur ne saurait excéder 120 jours au cours d'une année civile; *b)* un contrat de durée déterminée pourra avoir une durée de six mois, s'agissant de la manutention de charges, à condition que cette période ne soit pas inférieure à celle qui est prévue pour la tâche à effectuer; *c)* le format juridique du contrat de travail de durée déterminée ne comporte pas de limite en matière de renouvellement; pourtant, il ne devra pas excéder trois ans; *d)* la manutention de charges peut être effectuée selon les modalités du travail intermittent; *e)* l'employeur notifie au docker qui bénéficie d'un contrat de travail intermittent le début de chaque période de travail par un préavis de dix jours au moins (étant entendu qu'un délai inférieur peut être convenu par voie de convention collective).
36. S'agissant des allégations des organisations plaignantes relatives à la nécessité de détenir une carte professionnelle pour être considéré comme faisant partie de l'effectif des ports, le gouvernement reconnaît que le décret-loi n° 280/93, qui avait défini l'effectif des ports, prévoyait que ce dernier était constitué par l'ensemble des travailleurs titulaires d'une carte professionnelle leur permettant de travailler à la manutention de charges, dans le cadre d'un contrat de travail sans limitation de durée. Outre son contrat sans limitation de durée, le docker devait donc aussi détenir une carte professionnelle. Selon l'article 5 du décret-loi, seules les personnes en possession d'une carte professionnelle pourront être contactées en vue de la réalisation du travail portuaire; et seule la détention de cette carte professionnelle habilite la personne à travailler dans les ports. La carte professionnelle exigée pour la réalisation du travail portuaire aurait dû être émise par l'Institut du travail portuaire (ITP) (décret-loi n° 358/84 du 13 novembre 1984). Le gouvernement indique que l'arrêté auquel se réfèrent les articles 2 et 3 du décret-loi n° 358/84 concernant la carte professionnelle exigée pour la réalisation du travail portuaire aurait dû être adopté par le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, et celui de la Mer.
37. Or le gouvernement déclare qu'aucun règlement n'a été élaboré et adopté à cet effet. Par conséquent, cette «carte professionnelle» n'a jamais véritablement existé. Ainsi, depuis 1993, aucune carte professionnelle n'a été émise au bénéfice d'un seul travailleur

portuaire. Le gouvernement déclare que la loi n° 3/2013 a simplement supprimé une disposition qui n'a jamais été mise en œuvre.

38. Le gouvernement indique que l'unique effet de la disposition de 1993 relative à la carte professionnelle a été d'utiliser des listes de dockers établies avant 1993 sur le critère de l'ancienneté par les centres de coordination du travail portuaire ou l'ITP pour établir l'effectif des ports. L'utilisation de ces listes des dockers ont eu comme conséquence d'avoir restreint l'accès au travail dans les ports aux nouveaux arrivants qui ne pouvaient intégrer le marché du travail portuaire que par le biais de contrats à durée limitée. Ainsi, l'entrée sur le marché du travail portuaire était refusée aux travailleurs postulants, sauf s'ils acceptaient un travail précaire. Le gouvernement considère que la loi n° 3/2013 supprime cette situation peu équitable et permet dorénavant à davantage de travailleurs d'accéder à la carrière de docker d'une manière transparente et non pas en fonction de listes établies de manière arbitraire.
39. Le gouvernement indique que le chiffre de la main-d'œuvre portuaire contenue dans les listes connaît une stagnation depuis 1993. Or, en réalité, le nombre de personnes travaillant dans les ports n'a cessé d'augmenter avec une main-d'œuvre admise à travailler dans les ports sans le bénéfice de contrats de travail sans limitation de durée. Cependant, n'étant pas inscrits sur les listes de la main-d'œuvre portuaire, ces travailleurs n'étaient pas reconnus en tant que dockers mais en tant que travailleurs occasionnels. Le gouvernement indique ainsi que le décret-loi de 1993 a conféré à un groupe restreint de dockers un avantage sur le marché du travail et empêché de nouveaux arrivants dans le secteur d'accéder à la profession, d'où la prolifération des situations précaires en matière de travail portuaire.
40. La situation a abouti à ce que le travail réalisé dans les ports dépendant de plus en plus de travailleurs titulaires de contrats à durée limitée qui n'étaient pas reconnus comme dockers car ils ne figuraient pas dans les listes des effectifs des ports. Le régime de la loi de 1993 a généré un marché du travail inéquitable qui mettait une partie des travailleurs des ports dans une situation de précarité car ils ne percevaient pas les rémunérations prévues par la loi tout en effectuant de fait les tâches dévolues aux travailleurs qui devaient, aux termes de la loi, détenir des cartes professionnelles.
41. A titre d'exemple, le gouvernement explique que les conventions collectives signées à partir de 1993 ont figé cette division de travailleurs portuaires en catégories distinctes. Les travailleurs de type A titulaire d'un contrat sans limitation de durée d'avant 1993; les travailleurs de type B, titulaire d'un contrat à durée déterminée signé après 1993; et les travailleurs de type C (ou travailleurs occasionnels), titulaires d'un contrat à durée déterminée ou à durée incertaine. Le gouvernement précise que le coût horaire les travailleurs de type A était supérieur à celui des travailleurs de type B. Il en était de même entre les travailleurs de type B et ceux de type C. En vertu de cette distinction, un régime prioritaire avait été établi par lequel aucun travailleur de type B ne pouvait être affecté à une tâche avant que ne le soient tous les travailleurs de type A et aucun travailleur de type C ne pouvait être affecté à une tâche avant que ne le soient tous les travailleurs de type B. La répartition du travail dans les ports se faisait donc en fonction du degré d'ancienneté des travailleurs, indépendamment du fait que ceux-ci détenaient ou non les capacités techniques pour réaliser le travail en question.
42. Par ailleurs, selon le gouvernement, le travail portuaire étant organisé par vacations et les travailleurs étant obligatoirement amenés à travailler sur toutes les vacations, du fait du régime de priorités, le travail portuaire était largement rémunéré en heures supplémentaires versées aux travailleurs historiques, avant même que le travail ne soit distribué aux travailleurs dits occasionnels. Pendant des années, cette dualité de critères a permis aux travailleurs portuaires figurant dans les listes des effectifs des ports de faire jusqu'à

1 500 heures supplémentaires par an, tandis que ceux qui ne l'étaient pas touchaient moins d'un tiers de cette rémunération.

43. Le gouvernement ajoute que la nouvelle loi n° 3/2013, dans l'esprit des principes guidant la convention n° 137 ainsi que le Code du travail, a introduit de nouvelles règles dans l'activité de travailleur portuaire: i) la suppression de la carte professionnelle. A l'instar de nombre d'autres professions, il importe maintenant de posséder les compétences ou les qualifications relatives à l'exercice de tâches spécifiques. Est donc considéré comme travailleur portuaire quiconque détient les qualifications professionnelles adéquates et est employé par une entreprise de travail portuaire; ii) les contrats de travail à durée déterminée signés avec le même employeur ne peuvent dépasser un total de 120 jours par année civile; iii) le contrat à durée déterminée peut avoir une durée de six mois pour les fonctions de travailleur portuaire, dès lors que cette durée n'est pas inférieure à celle prévue pour la réalisation du travail; iv) la forme juridique du contrat de travail à durée déterminée permet son renouvellement illimité dans une limite maximale de trois ans; v) la réalisation du travail de travailleur portuaire peut être effectuée selon des modalités de travail intermittent, à savoir, l'employeur doit notifier au travailleur qui bénéficie d'un contrat de travail intermittent le début de chaque période de travail par un préavis de 10 jours au moins (étant entendu qu'un délai inférieur peut être convenu par voie de convention collective); vi) le recours au travail supplémentaire dans ce secteur doit se faire dans les limites de la spécificité du secteur. Ainsi la nouvelle loi fixe un seuil horaire pour assurer l'accès à la profession à quiconque est désireux et en mesure de réaliser ce travail supplémentaire. Par exemple, le calcul des heures supplémentaires repose désormais uniquement sur le travail effectif et non plus sur la disponibilité et l'affectation selon les vacances.
44. Enfin, le gouvernement fait état des nouvelles dispositions de la loi n° 3/2013 en matière de formation des dockers qui ont été rendues possibles par la mise en conformité des conditions de travail dans le secteur avec le Code du travail. En matière de formation professionnelle, le nouveau libellé de l'article 6.1 de la loi n° 3/2013 prévoit que le travailleur qui réalise son activité professionnelle dans la manutention de charges doit recevoir périodiquement de son employeur une formation professionnelle lui permettant d'assumer ses fonctions correctement et en toute sécurité, cette formation devant être dispensée par des entités certifiées. Cependant, bien qu'une formation professionnelle correspondant aux fonctions que doit assumer le travailleur portuaire soit obligatoire, l'employeur doit garantir en outre deux types de formation. Une formation initiale doit toujours être dispensée au travailleur afin qu'il puisse s'acquitter de ses tâches dès son entrée sur le marché du travail portuaire. La loi n° 3/2013 prévoit également des perfectionnements à intervalles réguliers pour mettre à jour les connaissances, indépendamment des dispositions de l'article 131 du Code du travail, relatives au droit du travailleur de bénéficier d'une formation continue individuelle. Dans la pratique, le travailleur portuaire peut désormais disposer d'un «nombre minimum annuel d'heures de formation soit dans l'entreprise, soit par l'octroi d'un congé formation qui lui permet de se former à son initiative» (article 6.1, alinéa b), de la loi n° 3/2013).
45. En ce qui concerne les prestations sociales, le gouvernement rappelle que la recommandation n° 145 prévoit, dans les conditions exceptionnelles de pénurie de travail (réduction inévitable des effectifs), la nécessité de prendre des dispositions adéquates pour protéger financièrement les dockers, par exemple par le versement de prestations d'assurance-chômage ou d'autres prestations de sécurité sociale, ou d'indemnités ou de subventions ou d'autres types de prestations versées par les employeurs. Le gouvernement tient à souligner que, en matière de préretraite, la loi n° 3/2013 prévoit précisément un régime spécial de préretraite, dans son article 4, dans lequel il est prévu d'appliquer les dispositions du Code du travail (articles 318 et suivants) aux travailleurs portuaires

couverts par le régime de transition prévu par les articles 11 à 15 du décret-loi n° 280/93, du 13 août 1993, lorsqu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de 55 ans.

46. En réponse à la requête du comité tripartite concernant le contingent de travailleurs portuaires employés avant et après la réforme législative de 2013, le gouvernement a fourni des statistiques sur le nombre de travailleurs employés dans huit ports nationaux dont ceux de Leixões, de Lisbonne, de Setúbal et de Sines. Il ressort des statistiques fournies que le nombre de travailleurs a légèrement augmenté, passant de 1 421 à 1 525 travailleurs au total pour ces huit ports, suite à l'entrée en vigueur de la loi de 2013.
47. En conclusion, le gouvernement déclare que le nouveau cadre juridique relatif au secteur portuaire ne remet pas en cause le droit au travail, comme l'affirment les organisations plaignantes. Au contraire, il permet de créer des emplois dans les ports et ouvre un accès universel à la profession de docker pour tous ceux qui souhaitent l'exercer. La loi n° 3/2013 sur le travail portuaire, négociée et signée avec les dockers de Leixões, de Sines, de Viana do Castelo, de Madère et des Açores, apparaît comme une proposition qui sert au mieux les intérêts du pays parce qu'elle favorise l'efficacité et la compétitivité des ports portugais.

III. Conclusions du comité

48. Le comité a fondé ses conclusions sur l'examen des allégations des organisations plaignantes et des observations communiquées par le gouvernement, sur la lecture des dispositions de la convention n° 137 et de la recommandation n° 145, ainsi que sur l'étude d'ensemble de 2002 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur le travail dans les ports. Le comité a également tenu compte des renseignements tirés des commentaires de la commission d'experts dans son examen des rapports soumis par le gouvernement du Portugal au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT sur l'application de la convention n° 137.

Le contexte de la réforme du travail portuaire de 2013

49. Les dispositions suivantes de la convention n° 137 sont pertinentes en ce qui concerne cette question:

Article 1

1. La convention s'applique aux personnes qui sont disponibles de manière régulière pour un travail de docker et qui tirent leur revenu annuel principal de ce travail.

2. Aux fins de la présente convention, les expressions **dockers** et **travail dans les ports** désignent des personnes et des activités définies comme telles par la législation ou la pratique nationales. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées lors de l'élaboration et de la révision de ces définitions ou y être associées de toute autre manière; il devra, en outre, être tenu compte des nouvelles méthodes de manutention et de leurs répercussions sur les diverses tâches des dockers.

...

Article 5

Pour tirer des nouvelles méthodes de manutention le maximum d'avantages sociaux, il incombe à la politique nationale d'encourager les employeurs ou leurs organisations, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, à coopérer à l'amélioration de l'efficacité du travail dans les ports, avec, le cas échéant, le concours des autorités compétentes.

50. Le comité observe que, pour donner effet à la convention n° 137, le Portugal a adopté le décret-loi n° 280/93 du 13 août 1993 qui a établi le régime juridique du travail portuaire. Ce régime est complété par des conventions collectives conclues dans les principaux ports continentaux et des régions insulaires autonomes des Açores et de Madère entre l'entité employeur et les syndicats de dockers des ports concernés.
51. Le comité note que les organisations plaignantes allèguent que la loi n° 3/2013 du 14 janvier 2013, portant révision de la réglementation relative au travail portuaire, a introduit des mesures qui enfreignent les dispositions de la convention n° 137.
52. Le comité note les informations détaillées transmises par le gouvernement concernant le processus ayant abouti à l'adoption de la loi n° 3/2013. Il note l'indication du gouvernement selon laquelle la modification du régime juridique du travail portuaire était nécessaire pour l'adapter à l'évolution des qualifications des travailleurs et des nouveaux modes de travail dans le secteur, mais également pour corriger des injustices à l'égard de travailleurs qui n'avaient pas la possibilité d'accéder à la profession en vertu du régime institué en 1993 ou de travailleurs qui souffraient d'une répartition du travail inéquitable.
53. Le comité note les consultations tenues et les échanges intervenus avec les organisations d'employeurs et de dockers ayant participé à ces consultations. Le comité note que les entités consultées comprenaient, du côté des organisations d'employeurs, l'Association des opérateurs portuaires des ports de Douro et Leixões, l'Association des opérateurs du port de Lisbonne et le Groupe Sousa (région autonome de Madère) et, du côté des organisations de travailleurs portuaires, l'Union générale des travailleurs (UGT), la Fédération nationale des syndicats de travailleurs portuaires (FNSTP) représentant les syndicats suivants: le Syndicat des dockers, travailleurs du trafic des ports de Douro et de Leixões; le Syndicat des dockers manutentionnaires de l'archipel de Madère; le Syndicat des travailleurs portuaires de la Région autonome de Madère; le Syndicat des travailleurs portuaires du Groupe oriental des Açores; le Syndicat des travailleurs portuaires du Groupe central et occidental des Açores; le Syndicat des travailleurs portuaires de l'île de Terceira et le Syndicat des travailleurs portuaires en mer et sur terre de Sines, et le Front commun syndical maritime portuaire (le Front commun) constitué par les syndicats suivants: le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du centre et sud du Portugal; le Syndicat des dockers du port d'Aveiro; le Syndicat XXI – Syndicat du personnel administratif, des techniciens et des opérateurs des terminaux à conteneurs du port de Sines; le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du port de Caniçal et le Syndicat des dockers, chargeurs et contrôleurs de Viana do Castelo. Les consultations ont aussi inclus les usagers des ports tels que Conseil portugais des chargeurs (CPC), l'Association nationale des usagers privés et des concessionnaires du service public des zones portuaires (ANUC), l'Association des agents de navigation du Portugal (AGEPOR), l'Association des armateurs de la marine marchande (AAMC), les autorités portuaires des ports de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal et Sines qui constituent le système portuaire continental, et l'Institut portuaire du transport maritime.
54. Le comité note les informations très détaillées fournies par le gouvernement concernant les réunions pour discuter du projet de loi de modification qui ont été tenues principalement de juillet à septembre 2012, et qui ont été émaillées par des grèves déclenchées par le Front commun en août 2012. Le comité observe néanmoins qu'à l'issue de ces consultations, les organisations d'employeurs et de dockers ont signé, le 12 septembre 2012, l'Accord sur le marché du travail portuaire entérinant la modification du régime juridique du travail portuaire. Le comité note que cet accord a été signé par toutes les organisations d'employeurs consultées, ainsi que par l'UGT et la FNSTP, à l'exception de certains syndicats de dockers incluant les organisations plaignantes dans la présente réclamation.

55. Le comité note en outre que le 27 novembre 2012, avant l'adoption de la loi par le Parlement, faisant suite à une initiative du gouvernement, un accord pour l'application du nouveau cadre juridique du secteur portuaire a été proposé aux organisations de dockers non signataires de l'accord du 12 septembre 2012 sur le marché du travail portuaire. Le projet d'accord a fait l'objet d'une discussion entre toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs concernées mais a été rejeté par les syndicats non signataires de l'accord du 12 septembre 2012.
56. *Le comité note que, conformément aux prescriptions des articles 1, paragraphe 2, et 5 de la convention en matière de concertation, le processus de révision du régime juridique du travail portuaire a été engagé en consultation avec l'ensemble des acteurs du secteur, même avec les organisations plaignantes qui ont mené des actions collectives.*
57. *Le comité encourage le gouvernement à continuer de privilégier le dialogue social à l'occasion de futures réformes dans le secteur portuaire et à présenter des informations sur les résultats atteints suite aux mesures prises dans un cadre tripartite en vue de l'amélioration continue des conditions de travail et de l'efficacité dans les ports.*

La définition de l'effectif des ports

58. Les dispositions suivantes de la convention n° 137 sont pertinentes en ce qui concerne cette question:

Article 1

1. La convention s'applique aux personnes qui sont disponibles de manière régulière pour un travail de docker et qui tirent leur revenu annuel principal de ce travail.
2. Aux fins de la présente convention, les expressions **dockers** et **travail dans les ports** désignent des personnes et des activités définies comme telles par la législation ou la pratique nationales. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées lors de l'élaboration et de la révision de ces définitions ou y être associées de toute autre manière; il devra, en outre, être tenu compte des nouvelles méthodes de manutention et de leurs répercussions sur les diverses tâches des dockers.

Article 2

1. Il incombe à la politique nationale d'encourager tous les milieux intéressés à assurer aux dockers, dans la mesure du possible, un emploi permanent ou régulier.
2. En tout état de cause, un minimum de périodes d'emploi ou un minimum de revenu doit être assuré aux dockers, dont l'ampleur et la nature dépendront de la situation économique et sociale du pays et du port dont il s'agit.

Article 3

1. Des registres seront établis et tenus à jour pour toutes les catégories professionnelles de dockers selon des modalités que la législation ou la pratique nationales détermineront.
2. Les dockers immatriculés auront priorité pour l'obtention d'un travail dans les ports.
3. Les dockers immatriculés devront se tenir prêts à travailler selon des modalités que la législation ou la pratique nationales détermineront.

- 59.** Les dispositions suivantes de la recommandation n° 145 sont également pertinentes en ce qui concerne cette question:

Paragraphe 7

Dans la mesure du possible, un emploi permanent ou régulier devrait être assuré à tous les dockers.

Paragraphe 8

1. Lorsque l'emploi permanent ou régulier des dockers n'est pas possible, il faudrait leur fournir des garanties d'emploi ou des garanties de revenu – ou les deux – dont l'ampleur et la nature dépendront de la situation économique et sociale du pays et du port dont il s'agit.

2. Ces garanties pourraient revêtir une ou plusieurs des formes suivantes:

- a) emploi pour un nombre convenu d'heures ou de postes par an, par mois ou par semaine, ou garantie d'une paie correspondante;
- b) allocation de présence pour ceux qui assistent aux appels ou se tiennent d'une autre manière prêts à travailler sans être pour autant employés, sur la base d'un système au financement duquel les dockers ne devraient pas être appelés à contribuer;
- c) s'il n'y a pas de travail, allocation-chômage.

Paragraphe 9

Il conviendrait que tous les intéressés prennent des mesures positives pour éviter ou minimiser autant que possible toute réduction d'effectifs, sans qu'il soit porté préjudice à l'efficacité des opérations portuaires.

- 60.** Les organisations plaignantes sont d'avis que l'article 1 de la convention n° 137 exprime clairement un objectif, à savoir assurer aux dockers qu'elle couvre l'amélioration durable de leur situation par des moyens tels que la régularisation de l'emploi et la stabilisation du revenu. La convention prévoit, dans son article 3, la tenue de registres de dockers revus périodiquement et consacre la priorité des dockers enregistrés pour l'emploi. En contrepartie, ces derniers doivent obligatoirement se tenir prêts, à tout moment, pour fournir un travail dans les ports. Pour les organisations plaignantes, il ressort donc clairement des dispositions citées de la convention que les travailleurs qui doivent être considérés pour déterminer l'effectif des ports sont ceux qui sont affectés à la profession de manière permanente ou régulière et qui retirent leur revenu annuel principal de ce travail. Selon les organisations plaignantes, la modification de la définition de l'effectif des ports intervenue en 2013 vise à y inclure tous les travailleurs occupés à la manutention de charges, quels que soient les termes de leur contrat de travail, y compris les travailleurs engagés aux termes d'un contrat journalier ou pour une période de travail quelconque, n'entraînant aucune régularité ni continuité de la relation de travail.
- 61.** Les organisations plaignantes dénoncent le fait que la réforme législative de 2013 a supprimé des caractéristiques essentielles de la qualification professionnelle des dockers, en particulier l'existence d'un lien contractuel de travail à durée indéterminée et l'exigence d'être titulaire d'une carte professionnelle pour l'exercice de la profession. Avec la nouvelle définition, un travailleur sera considéré comme faisant partie intégrante de l'effectif des ports dès lors qu'il sera embauché via un contrat de travail temporaire ou à durée déterminée, qu'il s'agisse d'une seule période de travail ou de l'exécution d'une tâche de manière occasionnelle ou qu'il s'agisse d'un rapport contractuel de travail de très courte durée ou d'une durée plus longue, mais limitée dans le temps, ce qui est contraire aux objectifs de la convention.
- 62.** Le gouvernement rappelle que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 137, il incombe à la politique nationale d'encourager tous les milieux intéressés à assurer aux dockers, dans la mesure du possible, un emploi permanent ou régulier. L'article 2, paragraphe 2, prévoit en outre qu'un minimum de périodes d'emploi ou un

minimum de revenus doivent être assurés aux dockers selon la situation économique et sociale du pays et du port concerné. Selon le gouvernement, la convention ne donne aucune préférence, implicite ou explicite, pour un type de contrat particulier, qu'il soit de durée déterminée ou indéterminée. Elle insiste plutôt sur le lien entre la relation de travail et la situation économique et sociale.

63. Le gouvernement se réfère également au paragraphe 7 de la recommandation n° 145 où il est précisé que la relation de travail qui doit exister entre l'employeur et le travailleur portuaire doit s'inscrire dans un emploi régulier ou permanent. Lorsque cela n'est pas possible, la recommandation prévoit dans son paragraphe 8 des modalités possibles, notamment un emploi pour un nombre convenu d'heures ou de postes par an, par mois ou par semaine; une rémunération du type «allocation de présence»; ou encore une allocation-chômage s'il n'y a pas de travail. La recommandation se réfère aussi, en son paragraphe 9, aux efforts qui doivent être consentis pour préserver les intérêts des travailleurs, et pour éviter ou minimiser autant que possible toute réduction d'effectifs, sans qu'il soit porté préjudice à l'efficacité des opérations portuaires.
64. Le gouvernement considère que, compte tenu de ce qui précède, la mise en conformité du régime juridique du travail portuaire via la loi n° 3/2013 avec les éléments du Code du travail, notamment la reconnaissance des contrats de durée déterminée et des contrats intermittents, n'enfreint pas la convention n° 137 ni la recommandation n° 145. Au contraire, l'esprit inclusif de la convention est respecté puisque, désormais, seront aussi considérés comme dockers les travailleurs ayant d'autres relations de travail qu'un contrat de travail à durée indéterminée. Le gouvernement en tire la conclusion que la définition de l'effectif des ports contenue dans la loi n° 3/2013 doit être considérée comme conforme aux prescriptions de la convention.
65. Le comité se réfère à l'article 1, paragraphe 2, de la convention aux termes duquel les expressions «dockers» et «travail dans les ports» désignent des personnes et des activités définies comme telles par la législation et la pratique nationales. Les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées doivent être consultées lors de l'élaboration et de la révision de ces définitions. Le comité note que la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées prescrite par la convention a été, en l'espèce, réalisée par le gouvernement du Portugal.
66. Le comité note que la convention confère à la législation ou à la pratique nationales (y compris les conventions collectives) le soin de définir l'effectif portuaire. Par ailleurs, le comité rappelle que, au paragraphe 100 de l'étude d'ensemble de 2002 sur le travail dans les ports, la commission d'experts a expliqué qu'il ne peut exister de définition universelle et absolue du docker. Le libellé de la convention tient ainsi compte des différences éventuelles d'un pays à l'autre.
67. Le comité relève que l'extension du champ d'application personnel de la convention aux dockers occasionnels a été posée lors des travaux préparatoires en vue de l'adoption de la convention par la Conférence internationale du Travail en 1973¹. Le comité note que la recommandation n° 145 prévoit, dans son paragraphe 36, la possibilité d'étendre l'application de cette dernière aux dockers occasionnels et aux dockers saisonniers, conformément à la législation et à la pratique nationales. Le comité considère donc que la convention n° 137 et la recommandation n° 145 ne contiennent aucune disposition qui exclut des travailleurs portuaires de leur champ d'application en fonction du type de contrat de travail.

¹ *Répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention (docks)*, rapport V(2), CIT, 57^e session, Genève, 1972, pp. 31-36; Rapport de la Commission du travail dans les docks: *Compte rendu des travaux*, CIT, 58^e session, Genève, 1973, pp. 299-310.

68. Le comité note que les instruments sur le travail dans les ports fixent comme obligation la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés dans l'élaboration et la révision de la définition des termes «dockers» et «travail dans les ports». Le comité observe, sur la base des informations examinées, que la consultation des partenaires sociaux a bien eu lieu en ce qui concerne le processus de la modification législative qui a abouti à l'adoption de la loi n° 3/2013.
69. ***Dans ces conditions, le comité considère que la définition de l'effectif des ports contenue à l'article 2, alinéa a), de la loi n° 3/2013 ne contrevient pas aux dispositions de l'article 1 de la convention n° 137 dans la mesure où, aux termes de cette disposition, il est laissé à la législation ou la pratique nationales la possibilité d'inclure dans la définition de dockers d'autres catégories de travailleurs que ceux au bénéfice d'une relation contractuelle permanente.***

La carte professionnelle de docker prévue en 1993

70. L'article 3 de la convention n° 137 a la teneur suivante:
1. Des registres seront établis et tenus à jour pour toutes les catégories professionnelles de dockers selon des modalités que la législation ou la pratique nationales détermineront.
 2. Les dockers immatriculés auront priorité pour l'obtention d'un travail dans les ports.
 3. Les dockers immatriculés devront se tenir prêts à travailler selon des modalités que la législation ou la pratique nationales détermineront.
71. Les organisations plaignantes considèrent que, en retirant de la définition de l'effectif des ports l'exigence que les dockers soient titulaires d'une carte professionnelle, la loi n° 3/2013 enfreint également les dispositions de l'article 3 de la convention n° 137.
72. Le gouvernement indique que, si l'article 5 du décret-loi n° 280/93 prévoyait bien que seules les personnes en possession d'une carte professionnelle pourront être contactées en vue de la réalisation du travail portuaire, cette carte professionnelle n'a jamais été émise. Ainsi, aucun docker n'a été en possession d'une carte professionnelle au Portugal et la loi n° 3/2013 ne fait que supprimer une disposition qui n'a jamais été mise en œuvre.
73. Le comité note en outre l'indication du gouvernement selon laquelle l'unique effet de cette disposition relative à la carte professionnelle a été de limiter, de manière informelle, l'accès à la profession de travailleur portuaire par l'utilisation de listes de dockers établies avant 1993 par les centres de coordination du travail portuaire ou par l'Institut du travail portuaire. Le gouvernement indique que la détermination de l'effectif des ports susceptible de bénéficier de contrats sans limitation de durée était fondée sur l'unique critère de l'ancienneté et empêchait ainsi dans le même temps l'inscription de nouveaux arrivants sur ces listes et en les cantonnant à des contrats précaires. De l'avis du gouvernement, l'absence de mise en œuvre de la réglementation a donc abouti à une situation arbitraire et peu équitable qu'il fallait corriger.
74. Le comité note que, aux termes de l'article 3 de la convention n° 137, des registres seront établis et tenus à jour pour toutes les catégories professionnelles de dockers selon les modalités déterminées par la législation ou la pratique nationales. Les dockers immatriculés bénéficieront de la priorité, voire de l'exclusivité, d'embauche. En contrepartie, ces derniers devront se tenir prêts à travailler.

75. Enfin, le comité note que, au paragraphe 216 de l'étude d'ensemble de 2002, ainsi que dans ses commentaires formulés sur l'application de la convention n° 137, la commission d'experts a noté que le Portugal figurait parmi les pays n'ayant pas immatriculé ses dockers. La commission d'experts a admis que l'absence de registres des dockers, en l'espèce, ne signifie pas que les dockers au Portugal ne bénéficient pas des mesures de protection requises par la convention.
76. ***Dans ces conditions, le comité conclut que la suppression de la disposition concernant une carte professionnelle dans la définition de l'effectif des ports contenue à l'article 2, alinéa a), de la loi n° 3/2013 ne constitue pas une violation de l'article 3 de la convention n° 137.***

L'impact de la réforme législative de 2013 sur l'emploi dans les ports

77. Les organisations plaignantes dénoncent le fait que l'article 6 de la loi n° 3/2013 impose aux parties signataires de conventions collectives dans les différents ports continentaux et des régions autonomes de Madère et des Açores l'obligation de les mettre en conformité avec les dispositions de la loi dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur de cette dernière.
78. Le gouvernement déclare que cette disposition de la loi ne supprime pas l'espace de liberté que constitue la négociation de conventions collectives. Les partenaires sociaux disposent d'un délai de douze mois pour négocier afin de mettre les conventions collectives en vigueur en conformité avec le nouveau cadre juridique. Et tous les syndicats de dockers, y compris ceux qui n'ont pas signé l'Accord sur le marché du travail portuaire du 12 septembre 2012, sont invités à participer à ce processus de négociation.
79. Le comité note que, selon les organisations plaignantes, une conséquence de la réforme législative de 2013 est la possibilité d'employer une main-d'œuvre occasionnelle engagée via des contrats temporaires au détriment des travailleurs qui ont fait de la profession de docker leur emploi régulier et permanent, ce qui a forcé les syndicats du secteur à réagir par des mouvements sociaux. Les organisations plaignantes dénoncent le fait que les travailleurs portuaires qui ont fait de la profession de docker leur emploi régulier et permanent ne jouissent plus d'un droit prioritaire pour occuper les emplois disponibles, comme le prévoit la convention.
80. Le comité prend note des observations du gouvernement selon lesquelles la réforme mise en œuvre par la loi n° 3/2013 permet à davantage de personnes d'accéder à la carrière de docker d'une manière transparente. Le gouvernement reconnaît que, depuis 1993, de nouveaux dockers ont été admis à travailler dans les ports comme travailleurs occasionnels sans possibilité de s'inscrire sur les listes de la main-d'œuvre portuaire. Selon le gouvernement, le décret-loi de 1993 a conféré à un groupe restreint de dockers un avantage sur le marché du travail et empêché de nouveaux arrivants dans le secteur d'accéder à la profession, d'où la prolifération des situations précaires. Le gouvernement affirme que la situation a abouti à ce que le travail réalisé dans les ports dépendant de plus en plus de travailleurs titulaires de contrats à durée limitée qui n'étaient pas reconnus comme dockers car ils ne figuraient pas dans les listes des effectifs des ports. Le régime de la loi de 1993 a ainsi généré un marché du travail inéquitable qui mettait une partie des travailleurs des ports dans une situation de précarité. Le comité prend note de l'exemple présenté par le gouvernement concernant la répartition du travail dans les ports selon les catégories de travailleurs concernées (type A, titulaire d'un contrat sans limitation de durée signé avant 1993; type B, titulaire d'un contrat à durée déterminée signé après 1993; et type C,

travailleurs occasionnels) qui tenait plus compte de « l'ancienneté » du travailleur que de son aptitude à réaliser le travail en question.

81. Le comité prend note aussi de précisions apportées par le gouvernement sur la manière dont la nouvelle loi n° 3/2013 respecte les principes guidant la convention n° 137 en introduisant les nouvelles règles suivantes dans l'activité de travailleur portuaire: i) désormais, un travailleur portuaire est celui qui détient les qualifications professionnelles adéquates et est employé par une entreprise de travail portuaire pour réaliser un travail de travailleur portuaire; ii) les contrats de travail à durée déterminée signés avec le même employeur ne peuvent dépasser un total 120 jours par année civile; iii) le contrat à durée déterminée peut avoir une durée de six mois pour les fonctions de travailleur portuaire, dès lors que cette durée n'est pas inférieure à celle prévue pour la réalisation du travail; iv) la forme juridique du contrat de travail à durée déterminée permet son renouvellement illimité dans une limite maximale de trois ans; v) la réalisation du travail portuaire peut être effectuée selon des modalités de travail intermittent, à savoir, l'employeur doit notifier au travailleur qui bénéficie d'un contrat de travail intermittent le début de chaque période de travail par un préavis de dix jours au moins (étant entendu qu'un délai inférieur peut être convenu par voie de convention collective); vi) le recours au travail supplémentaire dans ce secteur doit se faire dans les limites de la spécificité du secteur. Ainsi la nouvelle loi fixe un seuil horaire pour assurer l'accès à la profession à quiconque est désireux et en mesure de réaliser ce travail supplémentaire. Par exemple, le calcul des heures supplémentaires repose désormais uniquement sur le travail effectif et non plus sur la disponibilité et l'affectation selon les vacances.
82. Enfin, le comité prend note des relevés statistiques fournies par le gouvernement sur les effectifs des travailleurs employés dans huit ports nationaux depuis la réforme législative de 2013 (l'effectif total passant de 1 421 à 1 525).
83. *En conséquence, le comité invite le gouvernement à présenter des informations à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après la Commission d'experts) sur les mesures prises par les autorités concernées et les organisations d'employeurs signataires de l'accord du 12 septembre 2012 pour le nouveau cadre juridique du secteur portuaire, ainsi que sur l'impact de la réforme de 2013 sur l'effectif des travailleurs portuaires dans le pays en incluant des données statistiques comparatives actualisées , y compris des informations sur le nombre de dockers temporaires ou occasionnels.*
84. *Le comité se réfère aux préoccupations des organisations plaignantes en relation avec l'impact de la réforme du travail sur les conventions collectives existantes et prie le gouvernement de présenter à la Commission d'experts des informations sur les mesures prises pour la mise en conformité des conventions collectives en vigueur dans les différents ports du pays avec le nouveau cadre juridique du travail portuaire comme prévue par la loi n° 3/2013.*

IV. Recommandations du comité

85. *Au vu des conclusions qui précèdent ayant trait aux questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:*
 - a) *d'approuver le présent rapport;*
 - b) *d'encourager le gouvernement à continuer de privilégier le dialogue social à l'occasion de futures réformes dans le secteur portuaire et à présenter des*

informations à la Commission d'experts sur les résultats atteints suite aux mesures prises dans un cadre tripartite en vue de l'amélioration continue des conditions de travail et de l'efficacité dans les ports (paragraphe 57);

- c) d'inviter le gouvernement à présenter des informations à la Commission d'experts sur les mesures prises par les autorités concernées et les organisations d'employeurs signataires de l'Accord du 12 septembre 2012 pour le nouveau cadre juridique du secteur portuaire, en incluant des données statistiques comparatives actualisées sur l'effectif des ports dans le pays, y compris des informations sur le nombre de dockers temporaires ou occasionnels (paragraphe 83) et concernant les mesures prises pour la mise en conformité des conventions collectives en vigueur dans les différents ports du pays avec le nouveau cadre juridique du travail portuaire comme prévue par la loi n° 3/2013 (paragraphe 84);*
- d) de confier à la Commission d'experts le suivi des questions soulevées dans le présent rapport en ce qui concerne l'application de la convention (n° 137) sur le travail dans les ports, 1973;*
- e) de rendre disponible au public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation ouverte par le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du centre et du sud du Portugal, le Syndicat XXI – Syndicat du personnel administratif, des techniciens et des opérateurs des terminaux à conteneurs du port de Sines, le Syndicat des dockers du port d'Aveiro et le Syndicat des dockers, manutentionnaires et pointeurs du port de Caniçal alléguant le non-respect de la convention n° 137 par le Portugal.*

Genève, le 9 juin 2015

(Signé) R. Margiotta

K. de Meester

S. Gurney

Point appelant une décision: paragraphe 85