



# LE DROIT **SOCIAL** **INTERNATIONAL** **ET EUROPÉEN**

***EN CARTES  
MENTALES***

Alexandre Charbonneau  
Konstantina Chatzilaou  
Valérie Lacoste-Mary



## Introduction générale

Le droit social peut être entendu comme recouvrant à la fois le droit du travail dans ses dimensions individuelle et collective, et le droit de la protection sociale dans sa conception la plus large (Sécurité sociale, protection sociale complémentaire, aide et action sociales). Au premier abord, on pourrait considérer que les institutions, acteurs et législations qui sont étudiés par les ouvrages et les enseignements consacrés au droit social relèvent avant tout de la sphère nationale. En effet, les déterminants historiques, économiques, sociaux et culturels qui façonnent les relations professionnelles sont propres à chaque État.

Dans le même temps, c'est un lieu commun de constater que les États ne vivent pas repliés sur eux-mêmes, et que les activités humaines se déploient par-delà leurs frontières. La circulation des personnes, des marchandises et des services s'est intensifiée dans le contexte de la globalisation, et le droit social a donc vocation à l'internationalité. Celle-ci se révèle notamment par l'étude du droit social international et européen (DSIE).

Au confluent de différentes branches du droit (droit social, droit international public et privé, droits européens...), le DSIE mobilise des règles très variées, dont les sources peuvent être nationales, européennes, internationales, ou privées. Cette diversité lui permet de répondre à deux grands défis : la globalisation économique et financière et la mobilité internationale des travailleurs.

En premier lieu, la globalisation économique et financière place les entreprises dans un contexte de concurrence accrue. Celles-ci cherchent alors à profiter du système le plus attractif et de la législation nationale la plus avantageuse à leurs yeux, bien souvent la moins onéreuse en termes de coût du travail et de fiscalité. Or, cette course au moindre coût conduit à des situations de dumping social, qui fragilisent les législations sociales nationales et font peser une menace sur l'emploi et les conditions de travail. La construction d'un droit social européen et international permet donc de parvenir à une certaine harmonisation de ces législations et, par conséquent, d'égaliser les conditions de la concurrence entre les entreprises. En second lieu, l'expansion

des entreprises au-delà des frontières nationales et, partant, la mobilité internationale des travailleurs pose des questions de conflits de droits. Plus précisément, en raison de ces phénomènes, plusieurs droits nationaux peuvent avoir vocation à régir une même relation de travail. Le DSIE apporte des solutions à ces situations, à travers des règles de conflit de lois et de juridictions en cas de contentieux.

Pour répondre à l'ensemble de ces défis, le DSIE a adopté **trois techniques distinctes** : l'édition de principes sociaux communs aux différents États, l'harmonisation des législations sociales nationales et leur coordination.

En premier lieu, la méthode de *l'édition des principes sociaux* consiste à reconnaître des droits sociaux – souvent appelés « droits sociaux fondamentaux » – communs à différents États. En d'autres termes, il s'agit de créer un « socle » minimal de droits sociaux devant être observé dans plusieurs ordres juridiques nationaux. Ces droits sont affirmés dans les normes élaborées dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne (UE), etc. Toutefois, la méthode de reconnaissance de droits sociaux fondamentaux reste principalement employée dans le cadre de l'OIT et au sein du Conseil de l'Europe, puisque la raison d'être de ces deux organisations interétatiques est précisément d'assurer le respect des droits qu'elles reconnaissent par leurs États membres (Partie 1).

En deuxième lieu, les États ont choisi la voie de *l'harmonisation des législations sociales nationales*. D'une manière générale, l'harmonisation peut être définie comme le « *simple rapprochement entre deux ou plusieurs systèmes juridiques* », afin d'en réduire ou de supprimer certaines contradictions (Vocabulaire juridique G. Cornu, Association Henri Capitant, PUF « Quadrige », 2024). Ici, le terme sera à dessein employé de façon large, pour englober toute méthode tendant vers un rapprochement du contenu des législations sociales nationales. Il faut toutefois noter que l'harmonisation est surtout utilisée dans l'ordre juridique de l'UE, même si elle n'est pas absente des initiatives prises dans le cadre de l'OIT ou du Conseil de l'Europe. En effet, l'UE ne s'est pas limitée à la reconnaissance de principes et droits sociaux communs, mais a élaboré des instruments de droit dérivé, comme les directives, qui doivent être transposées en droit interne et qui conduisent les législations des États membres à converger (Partie 2).

Enfin, la méthode de *la coordination des législations sociales nationales* vise à articuler les systèmes juridiques nationaux entre eux, par l'élaboration de règles ayant pour objet de résoudre les conflits de lois et les conflits de juridictions. Ces règles ont été mises en place au sein de l'UE, mais les États œuvrent aussi à une coordination de leurs systèmes juridiques par des négociations bilatérales, notamment en matière de Sécurité sociale. Elles permettent de déterminer le droit social international applicable au travailleur mobile (Partie 3).

# Le droit international du travail et les normes sociales du Conseil de l'Europe

Les questions en lien avec le travail (droits sociaux fondamentaux, conditions de travail, emploi, protection sociale, etc.) sont abordées par de nombreux instruments (conventions, déclarations, chartes, etc.) adoptés soit à l'échelle internationale, soit à l'échelle régionale. Dans une acception large, l'expression « droit international du travail » pourrait couvrir l'étude de l'ensemble de ces instruments et des organisations dont ils sont issus, à l'image par exemple du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (Organisation des Nations unies), de la Charte sociale européenne de 1961 (Conseil de l'Europe) ou de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 (Organisation de l'unité africaine).

Cependant, il est d'usage dans les ouvrages de réserver cette expression aux seules normes adoptées par l'Organisation internationale du Travail (OIT), et ceci pour plusieurs raisons. La première tient à l'expérience normative inégalée que l'OIT a acquise depuis sa création, en 1919, et qui se traduit par l'adoption de plus de 400 instruments. L'OIT est, en ce sens, la seule organisation spécialisée sur la question du travail à déployer son action au niveau mondial et de manière continue, ceci depuis plus d'un siècle. La seconde raison tient à la diversité des expériences régionales dont il apparaît difficile de rendre compte sans éléments de contexte (niveau de développement des États concernés, histoires politique et sociale, etc.) ou sans tenir compte du mandat qui leur est confié (protection des droits humains, instauration d'un espace de libre-échange, etc.). Enfin, parallèlement à l'affirmation de ce droit international et régional du travail de nature publique – et peut-être de manière concurrente –, des acteurs privés (entreprises multinationales, fédérations

syndicales internationales, organismes de normalisation, etc.) investissent ce terrain et sont à l'origine de normes et mécanismes de contrôle (responsabilités sociale et environnementale des organisations, accords-cadres internationaux, etc.) qui ne peuvent plus être ignorés, au regard de leur impact.

Il apparaît dès lors vain de prétendre présenter de manière synthétique et accessible l'ensemble des manifestations du droit international du travail, autrement qu'au travers d'une vision sélective et située. Ce manuel, destiné à répondre dans un volume contraint aux besoins des étudiants qui souhaitent découvrir ou approfondir le droit social international et européen, accordera une attention particulière à trois espaces d'affirmation des droits sociaux qui exercent une influence significative sur notre droit interne, à savoir l'Organisation internationale du Travail (Titre 1), le Conseil de l'Europe (Titre 2) et l'Union européenne. Cette dernière, en raison de l'influence qu'elle exerce sur les droits du travail nationaux et de la diversité de ses interventions, fera l'objet d'une partie spécifique (v. Partie 2).

# L'Organisation internationale du travail

L'OIT se présente comme une organisation dont l'activité principale est de nature normative. Ainsi, elle adopte des conventions et des recommandations que chacun de ses États membres va pouvoir mettre en œuvre, en leur donnant effet dans sa législation nationale (Chapitre 2). Elle assure également le suivi de l'application de ces normes à travers un mécanisme de contrôle (Chapitre 3). Les nombreuses crises qui ont émaillé le xx<sup>e</sup> siècle ont cependant conduit cette organisation à faire évoluer son mandat et son fonctionnement, afin de rester pertinente (Chapitre 1).



# Mandat et fonctionnement de l'OIT

Clôturant l'épreuve de la Première Guerre mondiale, le Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, est considéré comme l'acte de naissance de l'OIT. La partie XIII de ce Traité fonde une organisation permanente chargée de réaliser un programme qui figure encore aujourd'hui au préambule de la Constitution de l'OIT, et qui parle de l'urgence d'améliorer les conditions de travail sur la base de principes généraux qui continuent à nous interpeller : « *le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise ou un article de commerce* » (article 427 du Traité de Versailles).

En réalité, la création de l'OIT est l'aboutissement de réflexions et de discussions engagées tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, et qui furent à l'origine du développement des législations ouvrières dans les nations industrielles. Dans un monde où les États se livrent une concurrence économique intense, la nécessité d'établir une législation du travail au niveau international sera très vite défendue, ceci pour éviter que « *la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain [fasse] obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays* » (Préambule de la Constitution de l'OIT). Ces aspirations seront à l'origine de plusieurs initiatives qui préfigureront ce que deviendra l'OIT avec, en particulier, la création de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, en 1900, dont le siège s'installera à Bâle en Suisse. Après avoir envisagé le mandat qui est confié à l'OIT (Section 1), seront abordés son fonctionnement et la diversité des activités qu'elle réalise (Section 2).

## Section 1. L'évolution du mandat de l'OIT

À différentes étapes de son parcours, le rôle et les missions de l'OIT ont été contestés et redéfinis pour tenir compte des transformations touchant à la fois à la question du travail, mais également à la structure et aux aspirations de la société internationale au sein de laquelle elle évolue. Ainsi, les objectifs

initialement formulés en 1919 (§1) ont été précisés, et les différentes crises que l'OIT a traversées (§2), en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale, ont conduit à des compromis lui permettant de clarifier et de mieux promouvoir son action dans le système multilatéral onusien (§3).

## §1. Des objectifs à réaliser : concurrence internationale, paix universelle et justice sociale

«*Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale*» (Préambule du Traité de Versailles). Outre l'argument de la concurrence internationale, l'action de l'OIT est justifiée par la volonté de concourir à l'établissement de la paix, en s'inscrivant plus largement dans le mandat confié autrefois à la Société des Nations (SDN), et qui incombe aujourd'hui à l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'OIT détient le statut d'Institution spécialisée des Nations Unies, ce qui signifie qu'elle dispose d'une réelle autonomie pour réaliser son programme, notamment sur le plan budgétaire. Elle se doit néanmoins d'agir en cohérence avec la dynamique multilatérale portée par l'ONU, laquelle implique des collaborations étroites avec les autres agences onusiennes.

La référence à la «justice sociale» est longtemps restée incertaine quant à son contenu et à sa portée. Celle-ci a toutefois pris une ampleur plus significative avec l'adoption de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, dite «Déclaration de Philadelphie», de 1944. Cette Déclaration réaffirme les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'OIT, et énonce de nouvelles valeurs dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale et du mouvement de décolonisation qui se développe. Elle souligne que «*tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales*». Un programme d'action est également dégagé, avec «*l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser : (a) la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie ; (b) l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun ; [...] (d) la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection ; [...] (f) l'extension des mesures de Sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets*».

Enfin, les historiens ont montré qu'en parallèle des objectifs exprimés par le Traité de Versailles, l'OIT a pu être utilisée comme une ressource pour contenir, après la révolution d'Octobre 1917, l'expansion du modèle politique, social et économique porté par les États qui formeront bientôt l'URSS.

## §2. Des défis à surmonter

Durant sa longue existence, l'OIT aura dû relever plusieurs défis, qui sont venus mettre en question le sens de son action. Le premier concerne l'étendue même du mandat qui lui a été confié en 1919. Ainsi, dans les années 1920, la Cour permanente de Justice internationale a été saisie à plusieurs reprises de contestations portant sur la compétence de l'OIT concernant certaines catégories de travailleurs ou formes de travail non expressément visées dans sa constitution. Entre 1922 et 1932, la Cour a ainsi rendu quatre avis qui ont retenu une interprétation large de la compétence de l'OIT, en considérant que celle-ci couvre les personnes employées dans l'agriculture, le travail personnel du patron, les travailleurs non manuels et toutes les considérations liées à l'organisation de la production et aux effets des normes sociales sur cette organisation.

Ensuite, l'OIT a pour particularité de fonctionner sur un modèle tripartite. Cela signifie qu'elle réunit des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des États membres. Ce modèle de fonctionnement, unique dans le système des Nations Unies, a pour objet de permettre à la fois une représentation des États, mais surtout, au sein de ses instances, de favoriser des logiques de groupes d'intérêts. Les représentants des employeurs siègent ensemble, quelle que soit leur nationalité, et il en va même de même pour le groupe travailleurs. Certains régimes politiques (autoritaires, totalitaires, etc.) ont posé des problèmes en raison de l'immixtion de l'État dans la vie économique, jusqu'à faire perdre toute forme d'indépendance à la représentation des intérêts productifs.

Un autre défi a concerné les transformations de la société internationale, principalement durant la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle. Alors que l'OIT a été créée par un petit nombre d'États industrialisés et homogènes dans leur développement (une cinquantaine en 1919-1920), la décolonisation et la chute du mur de Berlin ont donné naissance à une société internationale nettement plus hétérogène sur les plans économique, social, culturel. Aujourd'hui, l'OIT compte 187 États membres, et cette diversité interroge le sens même des normes internationales du travail qu'elle adopte, dès lors que celles-ci entendent définir des conditions minimales de travail. En effet, il n'est plus possible, comme dans les années 1920, de prendre pour modèles les seuls standards appliqués par une poignée d'États industrialisés. Il faut à présent intégrer les besoins des États en développement (p. ex. l'importance de l'économie informelle),

et définir des protections adaptées face à des phénomènes qui se sont accentués avec la globalisation de l'économie et le développement des nouvelles technologies (migrations, plateformes numériques, etc.).

Enfin, dans le courant des années 80, l'OIT a dû faire face à une critique plus radicale de son action, avec le développement de l'idéologie néo-libérale. Celle-ci questionne l'intérêt même de recourir à des normes en matière de travail, considérant que les logiques de marché, qui organisent nos économies, seraient suffisantes pour permettre la régulation des rapports productifs, et ne devraient pas être perturbées par des restrictions de quelque nature (p. ex. l'imposition d'un salaire minimum). La fonction même des normes internationales du travail s'en trouve remise en cause, et le constat a pu être dressé d'une crise des activités normatives de l'OIT, particulièrement sensible depuis le début des années 2000 avec un ralentissement du nombre de conventions adoptées.

### §3. Les compromis actuels

Pour répondre à ces différents défis, plusieurs initiatives ont été engagées. La première consiste à mieux prendre en compte les intérêts des pays en développement, avec des réformes visant à leur assurer une meilleure représentation dans les instances de l'OIT (notamment au sein du Conseil d'administration) et l'adoption de normes destinées à soutenir leurs efforts de développement et de lutte contre la pauvreté. C'est le cas, par exemple, avec la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale de 2012, et avec la Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de 2015.

La deuxième initiative a consisté à promouvoir prioritairement certains instruments, qualifiés de fondamentaux. À cette fin, l'OIT a adopté, en 1998, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, qui met l'accent sur quatre principes : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. À chacun de ces principes correspond un ensemble de conventions que les États sont fortement encouragés à ratifier. Cette démarche a rencontré un réel succès et, en 2022, la Déclaration a été amendée pour intégrer un cinquième principe afin de promouvoir plusieurs conventions traitant de la sécurité et de la santé au travail : un milieu de travail sûr et salubre.

La troisième initiative, qui prolonge la précédente, a pour objet d'assurer une meilleure diffusion des normes internationales du travail, à la fois auprès des acteurs privés qui pourraient leur donner effet sur le plan mondial (entreprises multinationales, chaînes de valeur) et au sein même du système

multilatéral. À cette fin, le concept de «travail décent» a été élaboré à la fin des années 1990. Il permet aujourd'hui à l'OIT de mieux défendre la pertinence de son action, dans un environnement où d'autres organisations internationales et régionales pourraient vouloir empiéter sur son mandat, voire privilégier des intérêts antagonistes (Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, etc.). La promotion du travail décent s'articule autour d'objectifs stratégiques : promouvoir et mettre en œuvre les principes et les droits fondamentaux au travail ; accroître les possibilités pour les hommes et les femmes d'obtenir un emploi décent ; étendre le bénéfice et l'efficacité de la protection sociale pour tous ; renforcer le tripartisme et le dialogue social. Cette initiative s'est concrétisée dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui gouverne et donne cohérence à l'ensemble de l'action des Nations Unies. L'OIT y a vu son mandat reconnu, notamment à travers l'objectif 8 concernant le développement durable : «*Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous*».

L'enjeu du multilatéralisme a récemment été réaffirmé dans le cadre de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail de 2019. La partie IV de cette Déclaration, qui traite de l'action normative de l'organisation, souligne que : «*sur la base de son mandat constitutionnel, l'OIT doit jouer un rôle important au sein du système multilatéral, en renforçant sa coopération avec d'autres organisations et en mettant en place avec elles des dispositifs institutionnels en vue de promouvoir la cohérence des politiques en faveur de son approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain, en tenant compte des liens solides, complexes et déterminants qui existent entre les politiques sociales, commerciales, financières, économiques et environnementales*».

## Section 2. Le fonctionnement et les activités de l'OIT

L'OIT est une organisation internationale dont le fonctionnement est assuré par différents organes (§1). Si, dans le cadre de ce manuel, l'accent est davantage mis sur la dimension normative des activités de l'OIT (les normes et les mécanismes de contrôle), il ne faut pas négliger d'autres formes d'activités, en particulier dans le domaine de l'assistance technique prodiguée aux États membres (§2).

### §1. Les organes de l'OIT

L'article 2 de la Constitution de l'OIT prévoit que celle-ci comprendra «*une Conférence générale des représentants des Membres ; un Conseil d'administration [...] ; et un Bureau international du Travail sous la direction du Conseil d'administration*».

## Carte mentale 1. Composition CA OIT

## La composition du Conseil d'administration de l'OIT

Bureau du Conseil d'administration  
Vice-président travailleur/Président/Vice-président employeur

Groupe travailleurs

14 membres titulaires élus par le groupe employeurs siégeant à la Conférence internationale du travail

Gouvernements  
28 membres titulaires

Groupe employeurs  
14 membres titulaires élus par le groupe employeurs siégeant à la Conférence internationale du travail

10 membres pour les États ayant l'importance industrielle la plus considérable (Allemagne, Brésil, Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Italie, Japon et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

18 membres titulaires élus par les gouvernements siégeant à la Conférence internationale du travail

La Conférence internationale se réunit en principe à Genève, tous les ans au mois de juin. Elle constitue le principal organe délibérant de l'OIT, en charge notamment de l'élaboration et de l'adoption des normes internationales du travail. Elle joue également un rôle dans le mécanisme de contrôle, par l'intermédiaire de sa Commission d'application des normes (CAS). En outre, elle approuve le programme et le budget biennal de l'Organisation, elle élit les membres du Conseil d'administration, elle admet les nouveaux États membres de l'OIT qui n'ont pas déjà adhéré à l'ONU (l'appartenance aux Nations Unies permettant aux États d'être de droit membres de l'OIT), et elle examine les différents rapports qui vont orienter son action dans les années à venir. Les États membres sont représentés par une délégation nationale composée de deux délégués gouvernementaux, un délégué employeur et un délégué travailleur, votant de manière indépendante de sorte à favoriser une logique de groupe.

Le Conseil d'administration représente l'organe exécutif de l'OIT. Il assure la mise en œuvre des décisions de la Conférence et supervise les activités du Bureau international du Travail. Il a la charge de l'élection du Directeur général. Il se réunit à trois reprises chaque année (mars, juin et novembre), et est composé de manière tripartite de membres élus par la Conférence internationale du Travail, en tenant compte d'une clé de répartition géographique. Toutefois, 10 membres gouvernementaux détiennent des sièges non électifs en leur qualité de représentants d'États ayant l'importance industrielle la plus considérable (dont la France). Cette représentation différenciée a été sujette à beaucoup de contestations de la part des nouveaux États ayant rejoint l'OIT à l'issue des vagues de décolonisation. Des réformes ont été proposées, qui ont conduit à ce jour à un élargissement du nombre d'États admis à siéger au Conseil d'administration, de manière à assurer une représentation plus équilibrée.

Placé sous la responsabilité du Directeur général, le Bureau international du Travail (BIT) est le secrétariat permanent de l'OIT, chargé de mettre en œuvre les programmes et activités décidées par la Conférence internationale du Travail, sous la supervision du Conseil d'administration. Il compte environ 3 500 fonctionnaires qui travaillent soit au siège, à Genève, soit dans le cadre de Bureaux régionaux, sous-régionaux ou de pays.

## §2. Les activités de l'OIT

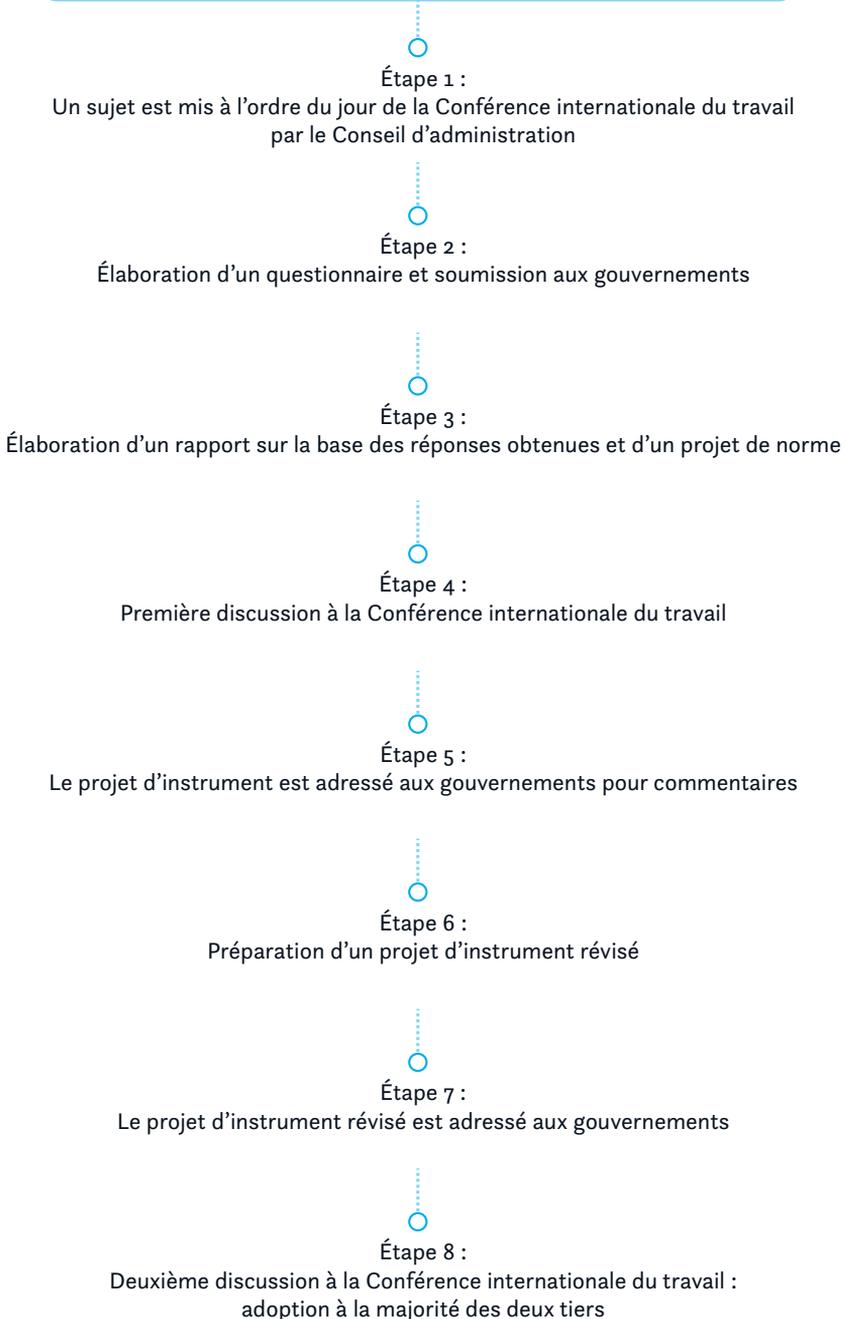
Pour réaliser le mandat qui lui est confié, l'OIT développe plusieurs sortes d'activités, au premier rang desquelles les activités dites « normatives » : l'adoption des normes internationales du travail et le contrôle de leur mise en œuvre par les États membres (v. ci-après). L'adoption d'une norme va nécessiter plusieurs années de travail. Des réunions tripartites vont tout d'abord permettre de déterminer si une initiative normative est nécessaire concernant une

question nouvelle, ou s'il convient de réviser une norme existante considérée comme dépassée. C'est le Conseil d'administration qui a l'initiative en ce domaine. Ensuite, la préparation de la norme commencera par l'élaboration d'un questionnaire qui est destiné à analyser la législation et les pratiques des États membres relatives à la question choisie. Les réponses obtenues sont compilées dans un rapport qui sera soumis à la Conférence internationale du Travail. Le BIT assure la préparation des questionnaires et rapports à toutes les étapes de la procédure, de même qu'il organise les réunions techniques préparatoires. À l'issue de cette première discussion à la Conférence, un projet d'instrument sera préparé et adressé aux États membres pour commentaires. L'année suivante, la Conférence internationale du Travail aura une seconde discussion qui pourra aboutir à un vote ; l'adoption d'une nouvelle norme se faisant à la majorité des deux tiers.

À côté des activités normatives, l'OIT développe des activités d'assistance technique auprès des États membres, afin de promouvoir les normes internationales du travail et d'accompagner les États dans leur mise en œuvre. Certains programmes ont des approches moins normatives et peuvent se traduire par des initiatives visant à atteindre des objectifs concrets (p. ex. lutter contre le travail des enfants, appuyer la mise en place d'un mécanisme de protection sociale, etc.). La logique veut que toutes les actions engagées par l'OIT sur le terrain soient expressément fondées sur son mandat, lequel découle de la Constitution, des principales Déclarations adoptées depuis 1944, et des conventions et recommandations qui sont pertinentes au regard du projet en question. Là encore, s'affirme la dimension très normative de l'OIT. Les représentations de l'OIT dans les différentes régions du monde jouent un rôle central, à la fois par la connaissance très fine dont elles disposent des acteurs et des réalités locales, mais également par leur capacité à coordonner ces actions avec d'autres programmes développés par les Nations Unies sur le terrain.

Enfin, l'OIT déploie une importante activité de recherche, destinée à lui permettre de produire des données (statistiques – base ILOSTAT –, notamment) qui appuient sa mission et contrebalancent les données fournies par d'autres agences ou acteurs privés. Les rapports qu'elle produit sont publiés et accessibles gratuitement sur son site Internet (p. ex. son rapport annuel mondial sur les salaires), de même que l'ensemble des travaux préparatoires à l'adoption des normes internationales du travail. La base de données « Normlex » donne aussi accès à des informations sur la ratification et le contrôle de l'application des normes. Enfin, l'OIT édite la *Revue internationale du travail*, créée en 1921, qui vise à promouvoir, dans une perspective multidisciplinaire, la recherche académique dans tous les domaines liés au travail.

**La procédure d'adoption des normes internationales du travail**





# Les normes internationales du travail

À ce jour, l'OIT a adopté 191 conventions, 6 Protocoles et 208 recommandations. Lors de la dernière conférence internationale du travail de juin 2025 les discussions ont porté sur des instruments en matière de protection contre les dangers biologiques dans le milieu du travail et de travail décent dans l'économie des plateformes. Il s'agit là d'une expérience normative unique sur le plan international, qui ne saurait être restituée dans toute sa richesse au regard des limites du présent ouvrage. Préférable, selon nous, est le choix d'approcher les normes internationales du travail au travers des différentes typologies qui permettent de les classer et de mieux se repérer au milieu de cet édifice imposant. Celles-ci vont prendre en compte le caractère obligatoire ou non des normes internationales du travail (section 1), la portée fondamentale conférée à certaines conventions (section 2), leur sujet (section 3), leur caractère à jour ou dépassé (section 4) et les catégories de travailleurs ou secteurs d'activité concernés (section 5).

### Section 1. Selon leur caractère obligatoire ou non

L'OIT adopte trois principales catégories de normes. Les conventions, tout d'abord, lient les États membres qui les ratifient, et l'article 19, paragraphe 5 d), de la Constitution de l'OIT précise que « *le Membre... prendra telles mesures qui seront nécessaires pour en rendre effectives les dispositions de ladite convention...* ».

Les recommandations, ensuite, ne disposent pas de ce caractère obligatoire. Elles sont habituellement formulées au conditionnel (dans leur version française) et disposent d'une valeur incitative. Pour autant, les États membres devront faire rapport au Directeur général du BIT, à des périodes appropriées, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation (article 19, paragraphe 6 d) de la Constitution

de l'OIT). Le choix de recourir, sur un sujet donné, à une convention ou à une recommandation revient à la Conférence internationale du Travail. En pratique, une recommandation pourra être adoptée en parallèle d'une convention pour en préciser les modalités d'application ou pour proposer un niveau de protection plus élevé. Une recommandation pourra également être adoptée de manière autonome, lorsqu'une question n'est pas suffisamment mûre ou consensuelle pour recourir à la forme conventionnelle.

Enfin, la Conférence peut décider d'adopter un protocole pour compléter ou modifier une convention existante. En effet, la révision des normes internationales du travail est possible, mais elle nécessite l'adoption d'une nouvelle norme sur le même sujet (convention ou recommandation). Cette nouvelle norme indiquera expressément la ou les normes antérieure(s) qu'elle révisé, ainsi que les effets qu'entraînera sa ratification. Les normes antérieures sont automatiquement dénoncées par les États qui les ont ratifiées, et fermées à toute nouvelle ratification. Concernant les conventions internationales du travail qui ont besoin d'être ratifiées pour produire leurs effets, l'inconvénient de cette logique de remplacement est de remettre les compteurs à zéro. À l'inverse, le protocole additionnel ne fait pas disparaître la convention qu'il complète ou modifie, et permet donc de maintenir son influence auprès de tous les États qui la mettent déjà en œuvre. Par exemple, la Convention (n° 29) sur le travail forcé de 1930, qui enregistre 181 ratifications, a eu besoin d'être mise à jour, concernant les mesures nécessaires pour prévenir les situations de travail forcé (en matière d'éducation, notamment). C'est en ce sens que le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé de 1930 a été adopté, lequel précise qu'en « *s'acquittant de ses obligations en vertu de la convention de supprimer le travail forcé ou obligatoire, tout Membre doit prendre des mesures efficaces pour en prévenir et éliminer l'utilisation, assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation, et réprimer les auteurs de travail forcé ou obligatoire* ». Le Protocole, pour être lui-même contraignant, doit être ratifié.

## Section 2. Selon leur caractère fondamental ou non

À la suite de l'adoption de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 (toutes deux amendées en 2022), certaines conventions de l'OIT ont été distinguées afin de bénéficier d'un effort appuyé de promotion et d'un suivi renforcé dans le cadre du mécanisme de contrôle (v. ci-après). Il s'agit des conventions dites « fondamentales » et des conventions dites « de gouvernance ».

Conventions « fondamentales »	Conventions « de gouvernance »
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930; Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957;</li> <li>• Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949;</li> <li>• Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958;</li> <li>• Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999;</li> <li>• Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981; Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947;</li> <li>• Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964;</li> <li>• Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969;</li> <li>• Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.</li> </ul>

Les conventions de gouvernance ont pour objet essentiel de renforcer la pertinence et l'effectivité des législations nationales donnant effet aux normes internationales du travail, notamment à travers les mécanismes de consultations nationales et d'inspection du travail. Au sujet des conventions fondamentales, la Déclaration de 1998 *« déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions »*. Ces principes sont au nombre de cinq : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; l'abolition effective du travail des enfants ; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession ; et un milieu de travail sûr et salubre.

Le dernier principe a été ajouté en 2022, et est réalisé à travers les droits énoncés par les Conventions (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs de 1981, et (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail de 2006. Cet ajout vient apporter une réponse à des critiques qui avaient été formulées peu après l'adoption de la Déclaration de 1998 sur le caractère trop sélectif des principes et des droits alors retenus (p. ex. absence de référence à la Sécurité sociale, à la santé et à la sécurité au travail). Une autre critique

avait souligné le risque d'un affaiblissement des conventions non reconnues comme fondamentales, qui pourraient être rendues moins visibles.

### Section 3. Selon leur sujet et l'identification de générations de normes

Les normes de l'OIT traitent très largement des questions en lien avec le travail (emploi, conditions de travail, etc.) et la Sécurité sociale. La base de données «*Normlex*», accessible depuis le site Internet de l'Organisation, en propose ainsi un classement selon une liste de sujets : liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles ; travail forcé ; élimination du travail des enfants et protection des enfants et des adolescents ; égalité de chances et de traitement ; consultations tripartites ; administration et inspection du travail ; politique et promotion de l'emploi ; orientation et formation professionnelles ; sécurité de l'emploi ; salaires ; temps de travail ; sécurité et santé au travail ; Sécurité sociale ; protection de la maternité ; politique sociale.

Ce sont donc un peu plus de 400 normes qui ont été adoptées depuis 1920, et ce nombre s'explique principalement par l'absence de procédure d'amendement des conventions et des recommandations internationales du travail. Il faut cependant noter une exception : la Convention du travail maritime de 2006 est dépourvue de numéro, car appelée à rester durablement l'instrument social de référence pour le secteur du transport maritime. Elle a déjà été amendée à cinq reprises. Du reste, la révision d'une convention dépassée implique l'adoption d'un nouvel instrument, qui ne la fera pas disparaître pour autant. En conséquence, subsistent dans le corpus des normes de l'OIT des instruments de générations différentes, qui répondaient aux besoins de l'époque où ils ont été adoptés, et dont la pertinence peut être réévaluée. Les instruments dédiés à la Sécurité sociale en sont une bonne illustration (v. Étude d'ensemble de la CEACR, *La Sécurité sociale et la primauté du droit*, Genève, ILO, 2011, p. 9 et s.).

Ainsi, quatre générations de normes consacrées à la Sécurité sociale peuvent être dégagées. La première va concerner la période de 1919 à 1939, et correspond à l'ère des assurances sociales. Il s'agit d'une série de conventions et de recommandations qui envisagent distinctement les différents risques à couvrir (accidents du travail, maladie, vieillesse, etc.), en définissant des niveaux de protection de base. La deuxième génération, couvrant la période de 1944 à 1964, ouvre l'ère dite de la Sécurité sociale. L'instrument de référence est la Convention (n° 102) concernant la Sécurité sociale (norme minimum) de 1952. Elle vise à atteindre progressivement un niveau complet de Sécurité sociale concernant neuf risques sociaux avec, pour chacun, un niveau minimum de prestations. Elle n'impose pas que l'État qui la ratifie garantisse des prestations

pour chacun des neuf risques sociaux identifiés. Un État en développement peut ainsi s'engager sur la voie de la Sécurité sociale en commençant par couvrir trois risques sociaux sur la liste, en tenant compte d'un ordre de priorité. La protection peut être mise en place de différentes manières, que ce soit à travers un mécanisme d'assurances sociales, d'assistance ou un service public universel. La troisième génération, de 1965 à 1988, va aboutir à l'adoption d'instruments apportant, risque par risque, un niveau de protection supérieur à ce que prévoit la Convention n° 102 (p. ex. en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, avec la Convention n° 121 et la Recommandation n° 121 de 1964). Dans la période récente, le recentrement de l'action de l'OIT sur la lutte contre la pauvreté débouche sur une quatrième génération d'instruments relatifs à la Sécurité sociale, complémentaire aux trois premières en ce qu'elle vise à apporter une protection à des travailleurs jusque-là très largement exclus. Cela a conduit à l'adoption de la Recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale de 2012, visant à privilégier l'accès à des prestations universelles couvrant des besoins essentiels. Celle-ci va bénéficier à l'ensemble des travailleurs des pays en voie de développement, y compris ceux qui relèvent de l'économie informelle.

#### Section 4. Selon qu'elles sont à jour ou dépassées

Si l'OIT est à l'origine d'une œuvre normative inégalée sur le plan international, celle-ci s'avère étouffante au regard des ressources financières et humaines limitées de l'organisation, en particulier lorsqu'il s'agit de déployer des activités de promotion et d'assistance technique auprès des États membres. Une pression similaire s'exerce sur son mécanisme interne de contrôle. Au fil du temps, des efforts ont été entrepris pour évaluer la pertinence des instruments adoptés et pour essayer d'opérer un tri entre ceux toujours actuels et ceux dépassés. Ce fut le cas, dans les années 1970-1980, avec les groupes de travail Ventejol, puis, entre 1995 et 2002, avec le groupe de travail Cartier. En 2011, un mécanisme d'examen des normes (MEN) a été mis en place, et rendu effectif en 2015 avec un groupe de travail tripartite qui s'est réuni à neuf reprises. Il a pour objectif d'examiner 231 instruments, organisés en quatre grands ensembles en fonction de quatre objectifs stratégiques (emploi, protection sociale, dialogue social, droits fondamentaux), auxquels s'ajoute un ensemble réunissant les instruments à caractère transversal ou sectoriel. Chaque ensemble est ensuite subdivisé en sous-ensembles thématiques (en dernier lieu ont été examinés des instruments relatifs aux pêcheurs, au travail dans les ports et aux peuples indigènes et tribaux).

Le groupe de travail tripartite a pour objectif de classer les instruments en trois catégories : les normes à jour, les normes appelant de nouvelles initiatives

et les normes dépassées. Ce classement s'appuie sur divers critères, comme l'état des ratifications, la pertinence du contenu et le caractère à jour des protections. Le Groupe de travail tripartite du MEN a pour mandat de recommander au Conseil d'administration l'adoption de mesures de suivi. Il s'agit de pouvoir affecter des ressources à des actions visant notamment à promouvoir des instruments insuffisamment ratifiés (pour les normes à jour), à réviser des instruments s'avérant inadaptés (pour les normes appelant de nouvelles initiatives), ou bien à orienter les États membres vers la ratification d'instruments connexes plus à jour (pour les normes dépassées).

Concernant les normes dépassées, celles-ci pourront à terme être retirées (conventions qui ne sont pas en vigueur ou recommandations) ou abrogées (conventions en vigueur). Initialement, la Constitution de l'OIT ne prévoyait pas de mécanisme d'abrogation. Il faudra attendre 1997 pour qu'un amendement remédie à cette situation, lequel est entré en vigueur le 8 octobre 2015. À ce jour, ce sont près de 45 instruments qui ont été retirés ou abrogés.

## Section 5. Selon les catégories de travailleurs et les secteurs concernés

Certaines normes internationales du travail ont une portée générale, ce qui signifie que, sous réserve d'éventuelles clauses d'exclusion, elles ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des secteurs d'activité et à toutes les catégories de travailleurs (par ex. quel que soit leur âge). Les États sont alors tenus de leur donner pleinement effet et ne peuvent limiter la portée des mesures nationales de mise en œuvre en dehors des hypothèses expressément prévues. Un exemple récent de ces normes à large spectre nous est donné par la Convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement de 2019, qui « *protège les travailleurs et autres personnes dans le monde du travail, y compris les salariés tels que définis par la législation et la pratique nationales, ainsi que les personnes qui travaillent, quel que soit leur statut contractuel, les personnes en formation, y compris les stagiaires et les apprentis, les travailleurs licenciés, les personnes bénévoles, les personnes à la recherche d'un emploi, les candidats à un emploi et les individus exerçant l'autorité, les fonctions ou les responsabilités d'un employeur. La présente convention s'applique à tous les secteurs, public ou privé, dans l'économie formelle ou informelle, en zone urbaine ou rurale* » (v. les art. 2 et 3 de la Convention).

D'autres instruments ont un domaine d'application plus restreint. Ainsi, des conventions et des recommandations peuvent venir s'appliquer à un secteur d'activité particulier, comme le travail maritime (Convention du travail maritime de 2006), le travail des pêcheurs (Convention n° 188 sur le travail dans la pêche de 2007), le travail domestique (Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011), et, à l'avenir, les travailleurs de l'économie des

plateformes. Certaines normes vont venir apporter des protections adaptées à des catégories spécifiques de travailleurs, comme les peuples indigènes et tribaux (Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989), les travailleurs migrants, les jeunes travailleurs ou les enfants.

Que leur portée soit générale, catégorielle ou sectorielle, la question du champ d'application des normes internationales du travail demeure très souvent une source d'incertitudes et un problème récurrent soulevé par les organes de contrôle de l'OIT (v. ci-après). Cette difficulté peut provenir des qualifications juridiques employées (qui sont les « gens de mer » visés par la Convention du travail maritime de 2006, et est-ce que cette catégorie recouvre les personnes qui font des spectacles d'animation sur les navires de croisière?), mais également de la marge de manœuvre habituellement laissée aux États membres dans la mise en application des instruments, destinée à leur permettre de tenir compte de leur situation sociale et économique propre.



# L'effectivité des normes internationales

L'effectivité des normes internationales du travail repose avant toute chose sur la connaissance de leur existence et de leur contenu. Cela suppose qu'au niveau national, les différents acteurs soient sensibilisés. C'est précisément le rôle dévolu au Centre international de formation de Turin (<https://www.itcilo.org/fr>), qui relève de l'OIT et qui développe, chaque année, des programmes de formation à destination des partenaires sociaux, des administrations du travail et des juges. L'action du centre de Turin est complétée, au titre de l'assistance technique, par des activités qui sont coordonnées par les bureaux de l'OIT régionaux, sous-régionaux ou de pays. Celles-ci permettent aux acteurs locaux d'être formés et appuyés dans leurs missions, à savoir : élaborer une législation ; faire rapport sur la mise en œuvre d'une convention ; et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour qu'une norme internationale du travail soit pleinement appliquée.

La seule connaissance ne saurait cependant suffire, et l'effectivité des instruments adoptés par l'OIT repose surtout sur un système de contrôle qui oblige les États membres à rendre compte de la façon dont ils respectent leurs engagements (Section 1). À un autre niveau, le juge national s'avère être un levier précieux dans cette recherche d'effectivité (Section 2).

### Section 1. Le système de contrôle de l'OIT

Le système de contrôle de l'OIT repose d'abord sur un contrôle dit « régulier ». Celui-ci découle de l'examen des rapports que les gouvernements doivent préparer pour rendre compte de l'application, au niveau national, des conventions internationales du travail que leur État a ratifiées (§1). Il est complété par des procédures spéciales, qui vont permettre de traiter des cas signalés de violations (§2). Enfin, dans une ligne plus informelle, le BIT peut être amené à

développer des interventions d'urgence afin de faire cesser des situations où les droits reconnus par des instruments de l'OIT ne sont pas respectés, ou d'en prévenir toute aggravation (§3).

## §1. La procédure de contrôle régulier

En matière de contrôle, les obligations des États membres vont concerner les conventions que ceux-ci ont ratifiées (A), mais également porter sur les conventions non ratifiées (B). Ce mécanisme fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion portée par le Conseil d'administration, afin d'en moderniser le fonctionnement et d'en accroître l'efficacité (C).

### A. Le contrôle sur les conventions ratifiées

Le contrôle des normes ratifiées se fonde sur l'article 22 de la Constitution de l'OIT : « *Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier* ». Cette obligation constitutionnelle a été aménagée pour tenir compte de la charge de travail toujours croissante, découlant de l'augmentation du nombre d'États membres, du nombre d'instruments adoptés et du nombre de ratifications enregistrées. Ainsi, il faut distinguer les conventions fondamentales et de gouvernance, d'un côté, pour lesquelles les rapports sont exigés tous les trois ans, et les autres conventions pour lesquelles le cycle est de six ans.

Ces rapports sont élaborés par les gouvernements sur la base d'un formulaire de rapport adopté par le Conseil d'administration de l'OIT. Ce document distingue tout d'abord le premier rapport, qui suit la ratification de la convention concernée et qui doit être le plus exhaustif possible avec des réponses détaillées à chacune des questions posées dans le formulaire, ainsi que des liens vers l'ensemble des mesures pertinentes donnant effet à la convention au niveau national. Ensuite, pour les rapports ultérieurs, ceux-ci seront davantage ciblés sur les éventuels commentaires que les organes de contrôle de l'OIT auront adoptés ou sur des réformes récentes que le gouvernement aura engagées. Si le rapport rend compte du regard que le gouvernement porte sur le respect de ses propres obligations, celui-ci peut être accompagné d'observations formulées par les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs nationales, lesquelles doivent se voir communiquer une copie du rapport (article 23 de la Constitution de l'OIT). Par ailleurs, les cycles de trois et six ans peuvent être « cassés », c'est-à-dire raccourcis, avec pour objectif de réaliser un suivi plus étroit et d'encourager les gouvernements à adopter plus rapidement les mesures nécessaires pour donner effet à une convention.

