

Document n°1

Constitution de l'OIT



▶ **Constitution
de l'Organisation
internationale du Travail**

► Table des matières

	Page
Constitution de l'Organisation internationale du Travail.....	7
Préambule	7
Chapitre I. Organisation	8
Article 1. Établissement et Membres.....	8
Article 2. Organes	9
Article 3. Conférence	9
Article 4. Droit de vote	10
Article 5. Lieu de réunion de la Conférence.....	11
Article 6. Siège du Bureau international du Travail.....	11
Article 7. Conseil d'administration	11
Article 8. Directeur général	12
Article 9. Personnel	13
Article 10. Fonctions du Bureau international du Travail	13
Article 11. Relations avec les gouvernements.....	14
Article 12. Relations avec les organisations internationales	14
Article 13. Arrangements financiers et budgétaires	15
Chapitre II. Fonctionnement	16
Article 14. Ordre du jour et préparation de la Conférence	16
Article 15. Communication de l'ordre du jour et rapports à soumettre à la Conférence	17
Article 16. Contestation de l'ordre du jour.....	17
Article 17. Bureau de la Conférence, fonctionnement et commissions.....	17

	Page
Article 18. Experts techniques	18
Article 19. Conventions et recommandations	18
Article 20. Enregistrement auprès des Nations Unies	22
Article 21. Projets de conventions non adoptés par la Conférence.....	23
Article 22. Rapports annuels sur les conventions ratifiées	23
Article 23. Examen et transmission des rapports	23
Article 24. Réclamations au sujet de l'application d'une convention.....	24
Article 25. Possibilité de rendre la réclamation publique.....	24
Article 26. Plaintes au sujet de l'application d'une convention....	24
Article 27. Informations à soumettre à la Commission d'enquête.....	25
Article 28. Rapport de la Commission d'enquête.....	25
Article 29. Suite à donner au rapport de la Commission d'enquête.....	25
Article 30. Infraction à l'obligation de saisir les autorités compétentes	26
Article 31. Caractère définitif des décisions de la Cour internationale de Justice	26
Article 32. Effet des décisions de la Cour internationale de Justice sur les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête	26
Article 33. Non-application des recommandations de la Commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice	26
Article 34. Application des recommandations de la Commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice	27

	Page
Chapitre III. Prescriptions générales	27
Article 35. Application des conventions aux territoires non métropolitains	27
Article 36. Amendements à la Constitution	29
Article 37. Interprétation de la Constitution et des conventions	29
Article 38. Conférences régionales	30
Chapitre IV. Mesures diverses	30
Article 39. Statut juridique de l'OIT	30
Article 40. Privilèges et immunités	30
Annexe Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie)	32

► Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Préambule

Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe à travail égal, salaire égal, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Notes de l'éditeur:

(1) Le texte original de la Constitution, établi en 1919, a été modifié par l'amendement de 1922, entré en vigueur le 4 juin 1934; l'Instrument d'amendement de 1945, entré en vigueur le 26 septembre 1946; l'Instrument d'amendement de 1946, entré en vigueur le 20 avril 1948; l'Instrument d'amendement de 1953, entré en vigueur le 20 mai 1954; l'Instrument d'amendement de 1962, entré en vigueur le 22 mai 1963, l'Instrument d'amendement de 1972, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1974, et l'Instrument d'amendement de 1997, entré en vigueur le 8 octobre 2015.

(2) L'égalité entre les hommes et les femmes est l'une des valeurs fondamentales de l'Organisation internationale du Travail. La résolution concernant l'égalité entre les hommes et les femmes et les formulations à employer dans les textes juridiques de l'OIT, adoptée par la Conférence générale à sa 100^e session (2011), affirme que l'égalité entre les sexes devrait être consacrée par l'emploi de formulations appropriées dans les textes juridiques officiels de l'Organisation et que, tant dans la Constitution que dans les autres textes juridiques de l'Organisation, l'utilisation d'un seul genre implique une référence à l'autre genre, à moins que le contexte ne s'y oppose de manière évidente.

Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail:

Chapitre I. Organisation

Article 1

Établissement et Membres

1. Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la présente Constitution et dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail qui a été adoptée à Philadelphie le 10 mai 1944 et dont le figure en annexe à la présente Constitution.

2. Les Membres de l'Organisation internationale du Travail seront les États qui étaient Membres de l'Organisation au 1^{er} novembre 1945 et tous autres États qui deviendraient Membres conformément aux dispositions des paragraphes 3 et 4 du présent article.

3. Tout Membre originaire des Nations Unies et tout État admis en qualité de Membre des Nations Unies par décision de l'Assemblée générale conformément aux dispositions de la Charte peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail en communiquant au Directeur général du Bureau international du Travail son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

4. La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail peut également admettre des Membres dans l'Organisation à la majorité des deux tiers des délégués présents à la session, y compris les deux tiers des délégués gouvernementaux présents et votants. Cette admission deviendra effective lorsque le gouvernement du nouveau Membre aura communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation.

5. Aucun Membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra s'en retirer sans avoir donné préavis de son intention au Directeur général du Bureau international du Travail. Ce préavis portera effet deux ans après la date de sa réception par le Directeur général, sous réserve que le Membre ait à cette date rempli toutes les obligations financières résultant de sa

qualité de Membre. Lorsqu'un Membre aura ratifié une convention internationale du travail, ce retrait n'affectera pas la validité, pour la période prévue par la convention, des obligations résultant de la convention ou y relatives.

6. Au cas où un État aurait cessé d'être Membre de l'Organisation, sa réadmission en qualité de Membre sera régie par les dispositions des paragraphes 3 ou 4 du présent article.

Article 2

Organes

L'Organisation permanente comprendra:

- a) une Conférence générale des représentants des Membres;
- b) un Conseil d'administration composé comme il est dit à l'article 7;
- c) un Bureau international du Travail sous la direction du Conseil d'administration.

Article 3

Conférence

1. La Conférence générale des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et au moins une fois par an. Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

2. Chaque délégué pourra être accompagné par des conseillers techniques, dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme.

3. Tout Membre responsable des relations internationales de territoires non métropolitains pourra désigner comme conseillers techniques supplémentaires pour accompagner chacun de ses délégués:

- a) des personnes désignées par lui comme représentants d'un tel territoire pour certaines questions entrant dans le cadre de la compétence propre des autorités dudit territoire;
- b) des personnes désignées par lui pour assister ses délégués au sujet des questions intéressant des territoires qui ne se gouvernent pas eux-mêmes.

4. S'il s'agit d'un territoire placé sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs Membres, des personnes pourront être désignées pour assister les délégués de ces Membres.

5. Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

6. Les conseillers techniques ne seront autorisés à prendre la parole que sur la demande faite par le délégué auquel ils sont adjoints et avec l'autorisation spéciale du Président de la Conférence; ils ne pourront prendre part aux votes.

7. Un délégué peut, par une note écrite adressée au Président, désigner l'un de ses conseillers techniques comme son suppléant, et ledit suppléant, en cette qualité, pourra prendre part aux délibérations et aux votes.

8. Les noms des délégués et de leurs conseillers techniques seront communiqués au Bureau international du Travail par le gouvernement de chacun des Membres.

9. Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.

Article 4

Droit de vote

1. Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence.

2. Dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non

gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter.

3. Au cas où la Conférence, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 3, refuserait d'admettre l'un des délégués d'un des Membres, les stipulations du présent article seront appliquées comme si ledit délégué n'avait pas été désigné.

Article 5

Lieu de réunion de la Conférence

Les sessions de la Conférence se tiendront, sous réserve de toute décision qu'aurait pu prendre la Conférence elle-même au cours d'une session antérieure, au lieu fixé par le Conseil d'administration.

Article 6

Siège du Bureau international du Travail

Tout changement du siège du Bureau international du Travail sera décidé par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

Article 7

Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration sera composé de cinquante-six personnes:

- a) vingt-huit représentant les gouvernements;
- b) quatorze représentant les employeurs;
- c) quatorze représentant les travailleurs.

2. Sur les vingt-huit personnes représentant les gouvernements, dix seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et dix-huit seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des dix Membres susmentionnés.

3. Le Conseil d'administration déterminera, chaque fois qu'il y aura lieu, quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable et établira des règles en vue d'assurer l'examen, par un comité impartial, de toutes questions relatives à la désignation des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable avant que le Conseil d'administration ne prenne une décision à cet égard. Tout appel formé par un Membre contre la déclaration du Conseil d'administration arrêtant quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable sera tranché par la Conférence, mais un appel interjeté devant la Conférence ne suspendra pas l'application de la déclaration tant que la Conférence ne se sera pas prononcée.

4. Les personnes représentant les employeurs et les personnes représentant les travailleurs seront élues respectivement par les délégués des employeurs et les délégués des travailleurs à la Conférence.

5. Le Conseil d'administration sera renouvelé tous les trois ans. Si, pour une raison quelconque, les élections au Conseil d'administration n'ont pas lieu à l'expiration de cette période, le Conseil d'administration restera en fonctions jusqu'à ce qu'il soit procédé à ces élections.

6. La manière de pourvoir aux sièges vacants, la désignation des suppléants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil d'administration sous réserve de l'approbation de la Conférence.

7. Le Conseil d'administration élira dans son sein un président et deux vice-présidents. Parmi ces trois personnes, l'une sera une personne représentant un gouvernement et les deux autres seront respectivement des personnes représentant les employeurs et les travailleurs.

8. Le Conseil d'administration établira son règlement et se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que seize personnes faisant partie du Conseil d'administration auront formulé une demande écrite à cet effet.

Article 8

Directeur général

1. Un Directeur général sera placé à la tête du Bureau international du Travail; il sera désigné par le Conseil d'administration, de qui il recevra ses instructions et vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du

Bureau international du Travail ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées.

2. Le Directeur général ou son suppléant assisteront à toutes les séances du Conseil d'administration.

Article 9

Personnel

1. Le personnel du Bureau international du Travail sera choisi par le Directeur général conformément aux règles approuvées par le Conseil d'administration.

2. Le choix fait par le Directeur général devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités.

3. Un certain nombre de ces personnes devront être des femmes.

4. Les fonctions du Directeur général et du personnel auront un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Directeur général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux qui ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

5. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Article 10

Fonctions du Bureau international du Travail

1. Les fonctions du Bureau international du Travail comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion de conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence ou par le Conseil d'administration.

2. Sous réserve des directives que pourrait lui donner le Conseil d'administration, le Bureau:

- a) préparera la documentation sur les divers points à l'ordre du jour des sessions de la Conférence;
- b) fournira aux gouvernements, sur leur demande et dans la mesure de ses moyens, toute aide appropriée pour l'élaboration de la législation sur la base des décisions de la Conférence, ainsi que pour l'amélioration de la pratique administrative et des systèmes d'inspection;
- c) s'acquittera, en conformité des stipulations de la présente Constitution, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne l'observation effective des conventions;
- d) rédigera et fera paraître dans telles langues que le Conseil d'administration jugera appropriées des publications traitant des questions concernant l'industrie et le travail qui présentent un intérêt international.

3. D'une manière générale, il aura tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence ou le Conseil d'administration jugeront à propos de lui attribuer.

Article 11

Relations avec les gouvernements

Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur général par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le gouvernement intéressé.

Article 12

Relations avec les organisations internationales

1. L'Organisation internationale du Travail collaborera, dans le cadre de la présente Constitution, avec toute organisation internationale générale chargée de coordonner les activités d'organisations de droit international public ayant des tâches spécialisées et avec les organisations de droit

international public ayant des tâches spécialisées dans des domaines connexes.

2. L'Organisation internationale du Travail pourra prendre des dispositions appropriées pour que les représentants des organisations de droit international public participent, sans droit de vote, à ses délibérations.

3. L'Organisation internationale du Travail pourra prendre toutes dispositions utiles pour consulter, selon qu'il lui paraîtra désirable, des organisations internationales non gouvernementales reconnues, y compris des organisations internationales d'employeurs, de travailleurs, d'agriculteurs et de coopérateurs.

Article 13

Arrangements financiers et budgétaires

1. L'Organisation internationale du Travail peut conclure avec les Nations Unies tels arrangements financiers et budgétaires qui paraîtraient appropriés.

2. En attendant la conclusion de tels arrangements ou si, à un moment quelconque il n'en est pas qui soient en vigueur:

- a) chacun des Membres paiera les frais de voyage et de séjour de ses délégués et de leurs conseillers techniques, ainsi que de ses représentants prenant part aux sessions de la Conférence et du Conseil d'administration selon les cas;
- b) tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'administration seront payés par le Directeur général du Bureau international du Travail sur le budget général de l'Organisation internationale du Travail;
- c) les dispositions relatives à l'approbation du budget de l'Organisation internationale du Travail, ainsi qu'à l'assiette et au recouvrement des contributions, seront arrêtées par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents et stipuleront que le budget et les arrangements concernant la répartition des dépenses entre les Membres de l'Organisation seront approuvés par une commission de représentants gouvernementaux.

3. Les frais de l'Organisation internationale du Travail seront à la charge des Membres, conformément aux arrangements en vigueur en vertu du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 c) du présent article.

4. Un Membre de l'Organisation en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à la Conférence, au Conseil d'administration ou à toute commission ou aux élections de membres du Conseil d'administration, si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. La Conférence peut néanmoins, par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents, autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

5. Le Directeur général du Bureau international du Travail est responsable vis-à-vis du Conseil d'administration pour l'emploi des fonds de l'Organisation internationale du Travail.

Chapitre II. Fonctionnement

Article 14

Ordre du jour et préparation de la Conférence

1. Le Conseil d'administration établira l'ordre du jour des sessions de la Conférence après avoir examiné toutes propositions faites par le gouvernement d'un des Membres, par toute organisation représentative visée à l'article 3, ou par toute organisation de droit international public, au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour.

2. Le Conseil d'administration établira des règles pour assurer une sérieuse préparation technique et une consultation appropriée des Membres principalement intéressés, par une conférence préparatoire technique ou par tout autre moyen, avant l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence.

Article 15

Communication de l'ordre du jour et rapports à soumettre à la Conférence

1. Le Directeur général remplira les fonctions de Secrétaire général de la Conférence, et devra faire parvenir l'ordre du jour de chaque session, quatre mois avant l'ouverture de cette session, à chacun des Membres et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux délégués non gouvernementaux, lorsque ces derniers auront été désignés.

2. Les rapports sur chacun des points à l'ordre du jour seront transmis de façon à atteindre les Membres à temps pour leur permettre de procéder à un examen approprié de ces rapports avant la Conférence. Le Conseil d'administration formulera les règles faisant porter effet à cette disposition.

Article 16

Contestation de l'ordre du jour

1. Chacun des gouvernements des Membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire adressé au Directeur général, lequel devra le communiquer aux Membres de l'Organisation.

2. Les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

3. Toute question au sujet de laquelle la Conférence décide, à la même majorité des deux tiers, qu'elle doit être examinée (autrement que prévu dans l'alinéa précédent) sera portée à l'ordre du jour de la session suivante.

Article 17

Bureau de la Conférence, fonctionnement et commissions

1. La Conférence élira un président et trois vice-présidents. Les trois vice-présidents seront respectivement un délégué gouvernemental, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs. La Conférence formulera les règles de son fonctionnement; elle pourra nommer des

commissions chargées de présenter des rapports sur toutes questions qu'elle estimera devoir mettre à l'étude.

2. La simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la Conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles de la présente Constitution ou par toute convention ou autre instrument conférant des pouvoirs à la Conférence ou par les arrangements financiers ou budgétaires adoptés en vertu de l'article 13.

3. Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre des délégués présents à la session.

Article 18

Experts techniques

La Conférence pourra adjoindre aux commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui n'auront pas voix délibérative.

Article 19

Conventions et recommandations

1. Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme:

- a) d'une convention internationale;
- b) ou bien d'une recommandation, lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention.

2. Dans les deux cas, pour qu'une convention ou qu'une recommandation soient adoptées au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

3. En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.

4. Deux exemplaires de la convention ou de la recommandation seront signés par le Président de la Conférence et par le Directeur général. L'un de ces exemplaires sera déposé aux archives du Bureau international du Travail et l'autre entre les mains du Secrétaire général des Nations Unies. Le Directeur général communiquera une copie certifiée conforme de la convention ou de la recommandation à chacun des Membres.

5. S'il s'agit d'une convention:

- a) la convention sera communiquée à tous les Membres en vue de sa ratification par ceux-ci;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
- d) le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention;
- e) si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de

contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.

6. S'il s'agit d'une recommandation:

- a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
- d) sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer.

7. Dans le cas où il s'agit d'un État fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:

- a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de

l'État fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des États fédératifs;

- b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des États constitutants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:
- i) conclure, en conformité avec sa Constitution et les Constitutions des États constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des États constitutants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;
 - ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des États constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales d'une part, et les autorités des États constitutants, des provinces ou des cantons d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'État fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations;
 - iii) informer le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises en vertu du présent article pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales, des États constitutants, des provinces ou des cantons, en lui communiquant tous renseignements sur les autorités considérées comme autorités appropriées et sur les décisions de celles-ci;
 - iv) au sujet de chacune de ces conventions qu'il n'aura pas ratifiées, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et des États constitutants, des provinces ou des cantons concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou

l'on se propose de donner effet aux dispositions de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie;

- v) au sujet de chacune de ces recommandations, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et de ses États constituants, de ses provinces ou de ses cantons concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet aux dispositions de la recommandation et en indiquant quelles modifications de ces dispositions semblent ou pourront sembler nécessaires pour les adopter ou les appliquer.

8. En aucun cas, l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence, ou la ratification d'une convention par un Membre ne devront être considérées comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par la convention ou la recommandation.

9. Sur la proposition du Conseil d'administration, la Conférence peut, à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, abroger toute convention adoptée conformément aux dispositions du présent article s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation.

Article 20

Enregistrement auprès des Nations Unies

Toute convention ainsi ratifiée sera communiquée par le Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée.

Article 21

Projets de conventions non adoptés par la Conférence

1. Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les Membres présents peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des Membres de l'Organisation qui en ont le désir.

2. Toute convention ainsi conclue sera communiquée par les gouvernements intéressés au Directeur général du Bureau international du Travail et au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

Article 22

Rapports annuels sur les conventions ratifiées

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.

Article 23

Examen et transmission des rapports

1. Le Directeur général présentera à la plus prochaine session de la Conférence un résumé des informations et rapports qui lui auront été communiqués par les Membres en application des articles 19 et 22.

2. Chaque Membre communiquera aux organisations représentatives reconnues telles aux fins de l'article 3 copie des informations et rapports transmis au Directeur général en application des articles 19 et 22.

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.

Article 26

Plaintes au sujet de l'application d'une convention

1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 24.

3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si, cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil d'administration soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 25 ou 26 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause.

Article 27

Informations à soumettre à la Commission d'enquête

Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 26, devant une Commission d'enquête, chacun des Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la plainte, s'engage à mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de la plainte.

Article 28

Rapport de la Commission d'enquête

La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

Article 29

Suite à donner au rapport de la Commission d'enquête

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera le rapport de la Commission d'enquête au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés dans le différend, et en assurera la publication.

2. Chacun des gouvernements intéressés devra signifier au Directeur général du Bureau international du Travail, dans le délai de trois mois, s'il

accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice.

Article 30

Infraction à l'obligation de saisir les autorités compétentes

Dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une convention ou à une recommandation, les mesures prescrites aux paragraphes 5 b), 6 b) ou 7 b) i) de l'article 19, tout autre Membre aura le droit d'en référer au Conseil d'administration. Au cas où le Conseil d'administration trouverait que le Membre n'a pas pris les mesures prescrites, il en fera rapport à la Conférence.

Article 31

Caractère définitif des décisions de la Cour internationale de Justice

La décision de la Cour internationale de Justice concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément à l'article 29 ne sera pas susceptible d'appel.

Article 32

Effet des décisions de la Cour internationale de Justice sur les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête

Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de Justice.

Article 33

Non-application des recommandations de la Commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice

Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la

Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.

Article 34

Application des recommandations de la Commission d'enquête ou de la Cour internationale de Justice

Le gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour internationale de Justice, et peut lui demander de bien vouloir faire constituer une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas, les stipulations des articles 27, 28, 29, 31 et 32 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour internationale de Justice sont favorables au gouvernement qui était en faute, le Conseil d'administration devra aussitôt recommander que les mesures prises conformément à l'article 33 soient rapportées.

Chapitre III. Prescriptions générales

Article 35

Application des conventions aux territoires non métropolitains

1. Les Membres s'engagent à appliquer les conventions qu'ils auront ratifiées, conformément aux dispositions de la présente Constitution, aux territoires non métropolitains dont ils assurent les relations internationales, y compris tous territoires sous tutelle pour lesquels ils seraient l'autorité chargée de l'administration, à moins que les questions traitées par la convention ne rentrent dans le cadre de la compétence propre des autorités du territoire ou que la convention ne soit rendue inapplicable par les conditions locales, ou sous réserve des modifications qui seraient nécessaires pour adapter les conventions aux conditions locales.

2. Chaque Membre qui ratifie une convention doit, dans le plus bref délai possible après sa ratification, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration faisant connaître, en ce qui concerne les territoires autres que ceux dont il s'agit aux paragraphes 4 et 5 ci-dessous, dans quelle mesure il s'engage à ce que les dispositions de la

convention soient appliquées, et donnant tous les renseignements prescrits par ladite convention.

3. Chaque Membre qui aura communiqué une déclaration en vertu du paragraphe précédent pourra périodiquement communiquer, conformément aux termes de la convention, une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation concernant les territoires visés au paragraphe ci-dessus.

4. Lorsque les questions traitées par la convention entrent dans le cadre de la compétence propre des autorités d'un territoire non métropolitain, le Membre responsable des relations internationales de ce territoire devra communiquer dans le plus bref délai possible la convention au gouvernement dudit territoire, afin que ce gouvernement puisse promulguer une législation ou prendre d'autres mesures. Par la suite, le Membre, en accord avec le gouvernement de ce territoire, pourra communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une déclaration d'acceptation des obligations de la convention au nom de ce territoire.

5. Une déclaration d'acceptation des obligations d'une convention peut être communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail:

- a) par deux ou plusieurs Membres de l'Organisation pour un territoire placé sous leur autorité conjointe;
- b) par toute autorité internationale responsable de l'administration d'un territoire en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies ou de toute autre disposition en vigueur à l'égard de ce territoire.

6. L'acceptation des obligations d'une convention en vertu des paragraphes 4 ou 5 du présent article devra comporter l'acceptation, au nom du territoire intéressé, des obligations découlant des termes de la convention et des obligations qui, aux termes de la Constitution de l'Organisation, s'appliquent aux conventions ratifiées. Toute déclaration d'acceptation peut spécifier les modifications aux dispositions de la convention qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales.

7. Chaque Membre ou autorité internationale qui aura communiqué une déclaration en vertu des paragraphes 4 ou 5 du présent article pourra périodiquement communiquer, conformément aux termes de la convention, une nouvelle déclaration modifiant les termes de toute déclaration

antérieure ou dénonçant l'acceptation des obligations de toute convention au nom du territoire intéressé.

8. Si les obligations d'une convention ne sont pas acceptées au nom d'un territoire visé par les paragraphes 4 ou 5 du présent article, le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale feront rapport au Directeur général du Bureau international du Travail sur la législation et la pratique de ce territoire à l'égard des questions traitées dans la convention, et le rapport montrera dans quelle mesure il aura été ou sera donné effet à toute disposition de la convention, par la législation, les mesures administratives, les contrats collectifs ou toutes autres mesures, et le rapport déclarera de plus les difficultés qui empêchent ou retardent l'acceptation de cette convention.

Article 36

Amendements à la Constitution

Les amendements à la présente Constitution adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés ou acceptés par les deux tiers des Membres de l'Organisation comprenant cinq des dix Membres représentés au Conseil d'administration en qualité de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 7 de la présente Constitution.

Article 37

Interprétation de la Constitution et des conventions

1. Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous

arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.

Article 38

Conférences régionales

1. L'Organisation internationale du Travail pourra convoquer telles conférences régionales et établir telles institutions régionales qui lui paraîtront utiles pour atteindre les buts et objectifs de l'Organisation.

2. Les pouvoirs, fonctions et procédure des conférences régionales seront régis par des règles formulées par le Conseil d'administration et présentées par lui à la Conférence générale pour confirmation.

Chapitre IV. Mesures diverses

Article 39

Statut juridique de l'OIT

L'Organisation internationale du Travail doit posséder la personnalité juridique; elle a notamment la capacité:

- a) de contracter;
- b) d'acquérir des biens meubles et immeubles, de disposer de ces biens;
- c) d'ester en justice.

Article 40

Privilèges et immunités

1. L'Organisation internationale du Travail jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

2. Les délégués à la Conférence, les membres du Conseil d'administration ainsi que le Directeur général et les fonctionnaires du Bureau jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont

nécessaires pour exercer, en toute indépendance, leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

3. Ces privilèges et immunités seront précisés dans un accord séparé qui sera préparé par l'Organisation en vue de son acceptation par les États Membres.

Annexe

Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie à Philadelphie en sa vingt-sixième session, adopte, ce dixième jour de mai 1944, la présente Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que des principes dont devrait s'inspirer la politique de ses Membres.

I

La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment:

- a) le travail n'est pas une marchandise;
- b) la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu;
- c) la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous;
- d) la lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

II

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que:

- a) 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;

- b) la réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but central de toute politique nationale et internationale;
- c) tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental;
- d) il incombe à l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier;
- e) en s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du Travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

III

La Conférence reconnaît 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;
- c) pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons;
- 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;
- e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration

des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique;

- 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;
- g) une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations;
- h) la protection de l'enfance et de la maternité;
- i) un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture;
- j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel.

IV

Convaincue qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant, la Conférence promet l'entière collaboration de l'Organisation internationale du Travail avec tous les organismes internationaux auxquels pourra être confiée une part de responsabilité dans cette grande tâche, ainsi que dans l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples.

V

La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que, si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé.

Document n° 2

Accord entre les Nations Unies et l'OIT, 1946



BULLETIN OFFICIEL

20 décembre 1946

Vol. XXIX, N° 6

Protocole relatif à l'entrée en vigueur de l'Accord conclu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail

L'article 57 de la Charte des Nations Unies prévoit que les institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes seront reliées à l'Organisation des Nations Unies. L'article 63 de la Charte prévoit que le Conseil économique et social peut conclure avec toute institution visée à l'article 57 des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation des Nations Unies et précise que ces accords seront soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

La Conférence internationale du Travail, en sa vingt-septième session, tenue à Paris, a adopté, le 3 novembre 1945, une résolution confirmant le désir de l'Organisation internationale du Travail d'entrer en relation avec l'Organisation des Nations Unies selon les modalités qui seront déterminées par accord mutuel permettant à l'Organisation internationale du Travail, dans laquelle les représentants des travailleurs et ceux des employeurs sont placés sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, de coopérer pleinement à la réalisation des fins des Nations Unies, tout en conservant les pouvoirs nécessaires à l'exercice des attributions que lui confèrent la Constitution de l'Organisation et la Déclaration de Philadelphie, et autorisant le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à conclure, avec les autorités compétentes de l'Organisation des Nations Unies, sous réserve de l'approbation de la Conférence, tous accords de cette nature qui pourront être nécessaires ou désirables à cette fin.

Le Conseil économique et social, au cours de sa première session, en janvier et février 1946, a adopté une résolution instituant une

Commission du Conseil chargée des négociations avec les institutions spécialisées et ayant pour instructions d'entrer en négociations aussitôt que possible avec l'Organisation internationale du Travail.

Des négociations entre la Commission du Conseil économique et social chargée des négociations avec les institutions spécialisées et la délégation de l'Organisation internationale du Travail chargée des négociations eurent lieu à New-York, les 28 et 29 mai 1946, et aboutirent à un Accord. Cet Accord fut signé, le 30 mai 1946, par Sir A. Ramaswami Mudaliar, Président du Conseil économique et social et de la Commission du Conseil chargée des négociations avec les institutions spécialisées, et par M. G. Myrddin-Evans, Président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail et de la délégation de l'Organisation internationale du Travail chargée des négociations.

Le 21 juin 1946, le Conseil économique et social, pendant sa deuxième session, recommanda à l'unanimité à l'Assemblée générale des Nations Unies d'approuver l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail.

L'article XX de l'Accord prévoit que celui-ci entrera en vigueur dès qu'il sera approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

Cet Accord a été approuvé le 14 décembre 1946 par l'Assemblée générale des Nations Unies, et le 2 octobre 1946 par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

En conséquence l'Accord est entré en vigueur le 14 décembre 1946.

Un exemplaire du texte authentique de cet Accord est annexé au présent Protocole.

EN FOI DE QUOI nous avons apposé nos signatures le dix-neuf décembre mil neuf cent quarante-six sur deux exemplaires originaux du présent Protocole, qui est rédigé en anglais et en français, les deux versions faisant également foi. L'un des exemplaires sera classé et enregistré au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et l'autre sera déposé aux archives du Bureau international du Travail.

TRYGVE LIE

*Secrétaire général de l'Organisation
des Nations Unies*

EDWARD PHELAN

*Directeur général du Bureau
international du Travail*

Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail

L'article 57 de la Charte des Nations Unies prévoit que les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, seront reliées aux Nations Unies.

La Conférence internationale du Travail, en sa vingt-septième session tenue à Paris, a adopté, le 3 novembre 1945, une résolution exprimant le désir de l'Organisation internationale du Travail d'entrer en relation avec les Nations Unies conformément à des dispositions à déterminer par accord mutuel.

En conséquence, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de ce qui suit:

ARTICLE I

L'Organisation internationale du Travail est reconnue par les Nations Unies comme étant une institution spécialisée investie de la responsabilité de prendre des mesures appropriées, aux termes de son instrument fondamental, pour l'accomplissement des objectifs prévus à cet instrument.

ARTICLE II

Représentation réciproque

1. Des représentants des Nations Unies seront invités à assister aux réunions de la Conférence internationale du Travail (désignée ci-dessous par le terme «Conférence») et de ses commissions; du Conseil d'administration et de ses commissions; et des autres conférences générales, régionales ou spéciales, convoquées par l'Organisation internationale du Travail, et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces organes.

2. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions du Conseil économique et social des Nations Unies (désigné ci-dessous par le terme «Conseil») et de ses commissions et comités et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces organes en ce qui concerne les questions figurant à leur ordre du jour et pour lesquelles l'Organisation internationale du Travail aura indiqué avoir un intérêt.

3. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister, à titre consultatif, aux réunions de l'Assemblée générale. Il leur sera donné l'occasion de présenter pleinement

à l'Assemblée générale les vues de l'Organisation internationale du Travail sur les questions entrant dans le domaine de ses activités.

4. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions des commissions principales de l'Assemblée générale pour lesquelles l'Organisation internationale du Travail a un intérêt et à participer, sans droit de vote, aux délibérations de ces commissions.

5. Des représentants de l'Organisation internationale du Travail seront invités à assister aux réunions du Conseil de tutelle et à participer, sans droit de vote, à ses délibérations en ce qui concerne les questions figurant à son ordre du jour et pour lesquelles l'Organisation aura indiqué avoir un intérêt.

6. Le Secrétariat des Nations Unies assurera la distribution de toute communication écrite de l'Organisation aux membres de l'Assemblée générale, du Conseil et de ses commissions, ainsi que du Conseil de tutelle, selon le cas.

ARTICLE III

Insertion des questions dans l'ordre du jour

Sous réserve des consultations préliminaires qui pourraient être nécessaires, l'Organisation internationale du Travail insérera dans l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions proposées par les Nations Unies. Réciproquement, le Conseil et ses commissions, ainsi que le Conseil de tutelle inséreront dans leur ordre du jour les questions proposées par l'Organisation internationale du Travail.

ARTICLE IV

Recommandations de l'Assemblée générale et du Conseil

1. L'Organisation internationale du Travail, tenant compte de l'obligation des Nations Unies de favoriser les objectifs prévus à l'article 55 de la Charte et des fonctions et pouvoirs du Conseil aux termes de l'article 62 de la Charte de faire ou de provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture, de l'éducation et de la santé publique et autres domaines connexes et d'adresser des recommandations sur ces questions aux institutions spécialisées; et tenant compte également de la responsabilité des Nations Unies, aux termes des articles 58 et 63 de la Charte, de faire des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées, convient de prendre des mesures en vue de soumettre, aussitôt que possible, au Conseil d'administration, à la Conférence ou à tout autre organe de l'Organisation internationale du Travail

qui pourrait être approprié, toutes les recommandations formelles que l'Assemblée générale ou le Conseil pourra lui adresser.

2. L'Organisation internationale du Travail convient de procéder à des échanges de vues avec les Nations Unies, à leur demande, au sujet de ces recommandations et de faire rapport en temps opportun aux Nations Unies sur les mesures prises par l'Organisation ou par ses Membres en vue de donner effet à ces recommandations, ou sur tous autres résultats dont aurait été suivie la prise en considération de ces recommandations.

3. L'Organisation internationale du Travail affirme son intention de coopérer dans toutes autres mesures qui pourront être nécessaires en vue d'assurer la coordination effective des activités des institutions spécialisées et de celles des Nations Unies. Notamment, elle convient de participer dans tout organisme ou tous organismes que le Conseil pourrait créer en vue de faciliter cette coordination, de coopérer avec ces organismes et de fournir les informations qui pourraient être nécessaires dans l'accomplissement de cette tâche.

ARTICLE V

Echange d'informations et de documents

1. Sous réserve de mesures qui pourraient être nécessaires pour sauvegarder le caractère confidentiel de certains documents, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail procéderont à l'échange le plus complet et le plus rapide d'informations et de documents.

2. Sans porter préjudice au caractère général des dispositions du paragraphe 1:

- a) l'Organisation internationale du Travail convient de fournir aux Nations Unies des rapports réguliers sur les activités de l'Organisation internationale du Travail;
- b) l'Organisation internationale du Travail convient de donner suite, dans toute la mesure du possible, à toute demande de rapports spéciaux, d'études ou d'informations, présentée par les Nations Unies, sous réserve des dispositions de l'article XV; et
- c) le Secrétaire général, à la demande du Directeur, procédera à des échanges de vues avec lui en vue de fournir les informations pour lesquelles l'Organisation internationale du Travail aurait un intérêt spécial.

ARTICLE VI

Assistance au Conseil de sécurité

L'Organisation internationale du Travail convient de coopérer avec le Conseil économique et social en fournissant telles informa-

tions et telle assistance que le Conseil de sécurité pourrait demander, y compris l'assistance destinée à permettre l'application des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

ARTICLE VII

Assistance au Conseil de tutelle

L'Organisation internationale du Travail convient de coopérer avec le Conseil de tutelle des Nations Unies dans l'accomplissement de ses fonctions et, en particulier, de fournir au Conseil de tutelle, dans toute la mesure du possible, telle assistance que le Conseil pourrait lui demander au sujet des questions intéressant l'Organisation.

ARTICLE VIII

Territoires non autonomes

L'Organisation internationale du Travail convient de coopérer avec les Nations Unies à la mise en œuvre des principes et obligations prévus au chapitre XI de la Charte en ce qui concerne les questions affectant le bien-être et le développement des peuples des territoires non autonomes.

ARTICLE IX

Relations avec la Cour internationale de Justice

1. L'Organisation internationale du Travail convient de fournir toutes informations qui lui seraient demandées par la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 34 du Statut de la Cour.

2. L'Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.

3. La demande peut être adressée à la Cour par la Conférence, ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence.

4. Au moment de présenter à la Cour internationale de Justice une demande d'avis consultatif, l'Organisation internationale du Travail informera le Conseil économique et social de la demande.

ARTICLE X

Siège et bureaux régionaux

1. L'Organisation internationale du Travail, tenant compte de l'intérêt qu'il y a à ce que le siège des institutions spécialisées soit situé au siège permanent des Nations Unies, et des avantages présentés par cette centralisation, convient de procéder à des échanges de vues avec les Nations Unies avant de décider de la situation de son siège permanent.

2. Dans la mesure du possible, les bureaux régionaux ou les branches que l'Organisation internationale du Travail pourrait établir seront en rapports étroits avec les bureaux régionaux ou les branches que les Nations Unies pourraient établir.

ARTICLE XI

Arrangements concernant le personnel

1. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail reconnaissent que le développement futur d'un service civil international unifié est souhaitable du point de vue d'une coordination administrative effective et, à cette fin, conviennent de favoriser les règles communes concernant le personnel, les méthodes et arrangements destinés à éviter de graves inégalités dans les termes et les conditions d'emploi, ainsi qu'à éviter une concurrence dans le recrutement du personnel et à faciliter l'échange du personnel en vue d'obtenir le maximum d'avantages de leurs services.

2. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de coopérer, dans la plus large mesure possible, en vue d'atteindre ce but et notamment, elles conviennent:

- a) de procéder à des échanges de vues au sujet de l'établissement d'une Commission de service civil international, chargée de donner des conseils sur les moyens permettant d'assurer des règles communes pour le recrutement du personnel des secrétariats des Nations Unies et des institutions spécialisées;
- b) de procéder à des échanges de vues au sujet des questions relatives à l'emploi des fonctionnaires et du personnel, y compris les conditions de service, la durée des nominations, les catégories du personnel, l'échelle des traitements et des indemnités, la retraite et les droits de pension, ainsi que les règles et les règlements du personnel afin d'assurer autant d'uniformité qu'il sera possible dans ce domaine;
- c) de coopérer dans l'échange de personnel, lorsque cela sera souhaitable, sur une base soit temporaire, soit permanente, en prenant soin de garantir l'ancienneté et les droits à pension; et

- d) de coopérer à l'établissement et à la mise en œuvre d'un mécanisme approprié pour le règlement des litiges concernant l'emploi du personnel et les questions s'y rattachant.

ARTICLE XII

Services de statistiques

1. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de réaliser une coopération aussi complète que possible, d'éviter le double emploi superflu et d'utiliser avec la plus grande efficacité leur personnel technique dans leurs activités respectives concernant le rassemblement, l'analyse, la publication et la diffusion des informations statistiques. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de mettre leurs efforts en commun en vue d'assurer la plus grande utilité et le plus grand usage possibles de leurs informations statistiques et de réduire au minimum les charges des gouvernements nationaux et de toutes autres organisations auprès desquels ces informations seront recueillies.

2. L'Organisation internationale du Travail reconnaît que les Nations Unies constituent l'organisme central chargé de recueillir, analyser, publier, standardiser et faire progresser les statistiques servant aux buts généraux des organisations internationales.

3. L'Organisation internationale du Travail est reconnue par les Nations Unies comme étant l'organisme approprié chargé de recueillir, analyser, publier, standardiser et faire progresser les statistiques dans son propre domaine, sans qu'il soit porté préjudice au droit des Nations Unies de s'intéresser à de telles statistiques pour autant qu'elles soient essentielles à la poursuite de leurs propres buts et au développement des statistiques à travers le monde.

4. Les Nations Unies établiront les instruments administratifs et la procédure au moyen desquels une coopération effective concernant les statistiques entre les Nations Unies et les institutions reliées à elles, pourra être assurée.

5. Il est reconnu souhaitable que le rassemblement des informations statistiques ne soit pas répété par les Nations Unies ou par toute autre institution spécialisée chaque fois qu'il est possible d'utiliser les informations ou la documentation qu'une autre institution peut fournir.

6. Afin d'établir un centre de rassemblement des informations statistiques destinées à un usage général, il est convenu que les données fournies à l'Organisation internationale du Travail pour insertion dans ses séries statistiques de base et ses rapports spéciaux

seront, dans la mesure du possible, mises à la disposition des Nations Unies.

ARTICLE XIII

Services administratifs et techniques

1. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail reconnaissent que, afin d'unifier les méthodes administratives et techniques et de faire le meilleur usage possible du personnel et des ressources, il est souhaitable d'éviter, dans toute la mesure du possible, au sein des Nations Unies et des institutions spécialisées, la création de services qui se fassent concurrence ou qui fassent double emploi.

2. En conséquence, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de procéder à des échanges de vues concernant l'établissement des services administratifs et techniques communs, en plus de ceux qui sont mentionnés aux articles XI, XII et XIV, dans la mesure où, de temps à autre, l'organisation et l'usage de tels services sembleront possibles et appropriés.

3. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail prendront des dispositions concernant l'enregistrement et le dépôt des documents officiels.

ARTICLE XIV

Arrangements budgétaires et financiers

1. L'Organisation internationale du Travail reconnaît qu'il serait souhaitable que d'étroites relations budgétaires et financières s'établissent avec les Nations Unies afin que les travaux administratifs des Nations Unies et des institutions spécialisées soient menés à bien de la manière la plus efficace et la plus économique et que le maximum de coordination et d'uniformité dans ces travaux soit assuré.

2. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent de coopérer dans toute la mesure du possible, dans la poursuite de ces objectifs et notamment de procéder à des échanges de vues pour déterminer s'il serait souhaitable de faire des arrangements appropriés pour l'insertion du budget de l'Organisation dans un budget général des Nations Unies. Tout arrangement qui pourrait être conclu à cette fin sera défini dans un accord supplémentaire entre les deux organisations.

3. Au cours de la préparation du budget de l'Organisation internationale du Travail, celle-ci procédera à des échanges de vues avec les Nations Unies.

4. L'Organisation internationale du Travail convient de communiquer annuellement aux Nations Unies son projet de budget en même temps qu'elle le communique à ses Membres. L'Assemblée générale examinera le budget ou le projet de budget de l'Organisation et pourra faire des recommandations à l'Organisation au sujet d'un ou de plusieurs postes dudit budget.

5. Les représentants de l'Organisation internationale du Travail ont le droit de participer, sans droit de vote, aux délibérations de l'Assemblée générale ou de toute commission de celle-ci, en tout temps où sont examinés le budget de l'Organisation ou des questions générales administratives ou financières intéressant l'Organisation.

6. Les Nations Unies pourront entreprendre le recouvrement des contributions des Membres de l'Organisation internationale du Travail qui sont également des Membres des Nations Unies, conformément aux arrangements qui, le cas échéant, seraient définis dans un accord ultérieur entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail.

7. Les Nations Unies prendront de leur propre initiative, ou sur demande de l'Organisation internationale du Travail, des dispositions pour faire des études sur les questions financières et fiscales intéressant l'Organisation et les autres institutions spécialisées, en vue d'établir des services communs et d'assurer l'uniformité dans ces domaines.

8. L'Organisation internationale du Travail convient de se conformer, dans la mesure du possible, aux pratiques et aux règles uniformes recommandées par les Nations Unies.

ARTICLE XV

Financement des services spéciaux

1. Dans le cas où l'Organisation internationale du Travail aurait à faire face à des dépenses supplémentaires importantes rendues nécessaires par suite d'une demande de rapports, d'études ou d'assistance spéciale présentée par les Nations Unies, aux termes des articles V, VI, VII, ou de toute autre disposition du présent Accord, l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies procéderont à des échanges de vues afin de déterminer la façon la plus équitable de faire face à ces dépenses.

2. De même, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail procéderont à des échanges de vues afin de prendre les dispositions équitables pour couvrir les frais des services centraux administratifs, techniques ou fiscaux ou de toute autre assistance fournie par les Nations Unies.

ARTICLE XVI

Accords entre institutions

L'Organisation internationale du Travail convient d'informer le Conseil sur la nature et la portée de tout accord formel entre l'Organisation internationale du Travail et toute autre institution spécialisée ou organisation intergouvernementale, et notamment convient d'informer le Conseil avant de conclure de tels accords.

ARTICLE XVII

Liaison

1. Les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail conviennent des dispositions précédentes dans l'espoir qu'elles contribueront à assurer une liaison effective entre les deux organisations. Elles affirment leur intention de prendre toutes les mesures supplémentaires qui pourront être nécessaires pour rendre cette liaison vraiment effective.

2. Les dispositions relatives aux liaisons prévues aux articles précédents du présent Accord s'appliqueront, dans la mesure du possible, autant aux relations entre les branches et les bureaux régionaux que les deux organisations pourront établir qu'à leurs organismes centraux.

ARTICLE XVIII

Exécution de l'Accord

Le Secrétaire général et le Directeur peuvent conclure tous arrangements supplémentaires en vue de l'application du présent Accord, qui peuvent paraître souhaitables à la lumière de l'expérience des deux organisations.

ARTICLE XIX

Revision

Le présent Accord sera sujet à revision par accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail.

ARTICLE XX

Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur dès qu'il sera approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail.

Document n° 3

Résolution 50(I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1946



Takes note of the action of the Council to place certain non-governmental organizations in category (a);

Expresses agreement with the general principle that all non-governmental organizations in category (a) should receive equal treatment in respect of consultative arrangements with the Council.

*Sixty-sixth plenary meeting,
15 December 1946.*

50 (I). Agreements with Specialized Agencies¹

The General Assembly,

Whereas agreements entered into by the Economic and Social Council with certain specialized agencies are now before the General Assembly for approval:

Resolves to approve the agreements with the International Labour Organization,² the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,³ the Food and Agriculture Organization of the United Nations⁴ and the International Civil Aviation Organization,⁵ provided that, in the case of the agreement with the International Civil Aviation Organization, that Organization complies with any decision of the General Assembly regarding Franco Spain.

Furthermore, considering it essential that the policies and activities of the specialized agencies and of the organs of the United Nations should be co-ordinated:

Requests the Economic and Social Council to follow carefully the progress of such collaboration;

Instructs the Economic and Social Council to report on this question to the General Assembly within the space of three years, so as to keep the Assembly informed and in order that the Council and the General Assembly may, if necessary, and after consultation with the said agencies, formulate suitable proposals for improving such collaboration.

*Sixty-fifth plenary meeting,
14 December 1946.*

51. (I). Transfer to the United Nations of certain non-political Functions and Activities of the League of Nations, other than those pursuant to International Agreements

In accordance with the resolution adopted by the General Assembly on 12 February 1946 and the resolution adopted by the Economic and Social Council on 16 February 1946, the Secretary-

¹ See also a resolution adopted on the report of the Fifth Committee (page 148).

² Document A/72.

³ Documents A/77, A/77/Corr. 1 and A/77/Corr. 2.

⁴ Document A/78.

⁵ Documents A/106 and A/106/Corr. 1.

Prend acte de la décision du Conseil de classer un certain nombre d'organisations non gouvernementales dans la catégorie a);

Approuve le principe suivant lequel on réservera à toutes les organisations non gouvernementales classées dans la catégorie a) le même régime en ce qui concerne les modalités de consultations avec le Conseil.

*Soixante-sixième séance plénière,
le 15 décembre 1946.*

50 (I). Accords avec les institutions spécialisées¹

L'Assemblée générale,

Considérant que les accords conclus par le Conseil économique et social avec certaines institutions spécialisées sont actuellement soumis à l'approbation de l'Assemblée,

Décide d'approuver les accords avec l'Organisation internationale du Travail², l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture³, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture⁴, et l'Organisation de l'aviation civile internationale⁵, sous réserve, en ce qui touche l'accord avec l'Organisation de l'aviation civile internationale, que cette Organisation se conforme à toute décision de l'Assemblée générale concernant l'Espagne franquiste.

Considérant d'autre part que la coordination des programmes et des activités des institutions spécialisées et de ceux des organes des Nations Unies est essentielle,

Demande au Conseil économique et social de suivre attentivement le développement de cette collaboration;

Charge le Conseil économique et social de faire rapport sur cette question à l'Assemblée générale dans le délai de trois ans, afin d'informer l'Assemblée, et de façon que le Conseil et l'Assemblée puissent, s'il y a lieu, et après consultation avec ces institutions, formuler les propositions appropriées en vue d'améliorer cette collaboration.

*Soixante-cinquième séance plénière,
le 14 décembre 1946.*

51 (I). Transfert aux Nations Unies de certaines fonctions et activités non politiques de la Société des Nations autres que celles lui appartenant en vertu d'accords internationaux

Conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 12 février 1946 et à la résolution adoptée par le Conseil économique et social le 16 février 1946, le Secrétaire général a

¹ Voir aussi une résolution adoptée par la Cinquième Commission (page 148).

² Document A/72.

³ Documents A/77, A/77/Corr. 1 et A/77/Corr. 2.

⁴ Document A/78.

⁵ Documents A/106 et A/106/Corr. 1.

Document n°4

CIT, 32^e session, 1949, Résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice, Bulletin officiel, vol. XXXII, 1949, pp. 362-363



Travaux de la Conférence

La 32^{me} session de la Conférence internationale du Travail s'est tenue à Genève, du 8 juin au 2 juillet 1949.

Les textes adoptés par la Conférence au cours de cette session figurent au *Bulletin officiel*, vol. XXXII, n° 3, du 15 août 1949⁵.

Le Bureau international du Travail a publié également le *Compte rendu des travaux* de la 32^{me} session de la Conférence. Celui-ci comprend les listes des membres des délégations, des commissions, du bureau et du secrétariat de la Conférence, le compte rendu sténographique des débats, ainsi que des annexes comportant les documents et rapports des commissions de la Conférence et les textes adoptés par cette dernière.

Les lettres par lesquelles ces textes ont été communiqués aux gouvernements des Etats Membres sont reproduites plus loin.

Résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice

(Adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 32^{me} session⁶)

Attendu que l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles qui concernent les

⁵ A l'exception des deux textes reproduits ci-après (pp. 362-364).

⁶ Cette résolution avait été soumise à la Conférence à la suite d'une décision prise par le Conseil d'administration à sa 107^{me} session. Voir *Bulletin officiel*, vol. XXXI, n° 3, 31 déc. 1948, p. 223.

relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées, et prévoit que de telles demandes peuvent être adressées à la Cour par la Conférence ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence ;

Attendu qu'il est désirable que le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail soit autorisé à adresser à la Cour internationale de Justice des demandes d'avis consultatifs,

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie, le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session,

Autorise par la présente résolution, ce vingt-septième jour de juin 1949, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de l'activité de l'Organisation internationale du Travail, à l'exception de celles qui concernent les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et les Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.

Document n° 5

Lettre de la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 12 juillet 2023



Groupe des travailleurs

À:

M. Gilbert Houngbo, Directeur général

Bureau international du Travail

Route des Morillons 4

CH-1211 Genève, Suisse

Objet: Renvoi d'une difficulté d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT

Monsieur le Directeur général,

Comme annoncé précédemment à la 347^e session (mars 2023) du Conseil d'administration, nous nous adressons à vous au sujet de la difficulté existant de longue date concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, l'une des conventions fondamentales de l'Organisation, et le droit de grève.

Conformément à la théorie et à la pratique constitutionnelles de l'OIT, et dans le souci d'assurer la sécurité juridique et de garder intactes l'intégrité et la crédibilité du système de contrôle de l'Organisation, nous demandons officiellement par la présente que la question soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (la Cour).

Bien que les mandants tripartites aient multiplié les efforts depuis de nombreuses années pour régler ce différend par le dialogue social, il n'a pas été possible de parvenir à une solution négociée, et il n'y a pas de raison de penser que la poursuite du dialogue social permettra de sortir de l'impasse.

Nous sommes fermement convaincus que la Cour, en tant que principal organe judiciaire des Nations Unies, est la mieux placée et la plus apte pour ce qui est de fournir à l'OIT et à ses mandants les orientations faisant autorité et la sécurité juridique indispensables pour que l'Organisation puisse s'acquitter efficacement de son mandat en matière de justice sociale. Conformément à la pratique constitutionnelle bien établie, nous nous engageons à accepter d'être liés par l'avis consultatif qui sera rendu par la Cour en vue du règlement définitif de ce différend.

Cent ans après le premier avis consultatif historique de la Cour permanente de Justice internationale concernant la désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, et 90 ans après son avis consultatif sur l'interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, l'OIT ne devrait pas hésiter à s'en remettre une nouvelle fois à l'instance judiciaire mondiale.

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous recommandons que les questions suivantes soient soumises à la Cour pour avis consultatif.

- 1. Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?**
- 2. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations était-elle compétente pour:**

- a) déterminer que le droit de grève découle de la convention (n o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et**
- b) préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite?**

En conséquence, nous souhaitons demander au Bureau de prendre toutes les mesures nécessaires pour:

- i) inscrire à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration, pour examen et décision, une question relative à la requête d'avis consultatif à soumettre à la Cour internationale de Justice sur les questions susmentionnées, sur la base du paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT;
- ii) préparer un rapport détaillé afin d'aider le Conseil d'administration à adopter une décision éclairée à cette session;
- iii) porter dans les meilleurs délais la présente communication ainsi que le rapport qu'il aura élaboré à l'attention de l'ensemble des groupes de mandants et des États Membres de l'OIT en vue de recueillir toutes les observations que ceux-ci pourraient souhaiter transmettre avant la 349^e session du Conseil d'administration.

Pleinement conscients du fait que le Conseil d'administration est habilité à demander un avis consultatif à la Cour, et gardant à l'esprit l'importance que revêt le recours à l'article 37 de la Constitution, nous croyons fermement que le Conseil d'administration devrait à présent prendre rapidement des mesures et se prononcer sur le renvoi de la difficulté d'interprétation à sa prochaine session en novembre 2023.

En prévision de la discussion et de la décision du Conseil d'administration, nous souhaitons également demander que la question fasse l'objet d'une procédure d'urgence auprès de la Cour, dans la mesure du possible, et que les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs soient autorisées à participer pleinement et de manière autonome à la procédure, eu égard à la structure tripartite unique de l'OIT.

Enfin, pour dissiper tout doute quant à la position du groupe des travailleurs sur cette question, nous réaffirmons notre profonde conviction - confortée par la pratique suivie de longue date par les organes de contrôle de l'OIT - selon laquelle le droit de grève est un corollaire indissociable et indispensable de la liberté syndicale et du droit syndical et qu'il est, à ce titre, protégé par la convention n° 87 et par la Constitution de l'OIT. Cela signifie, de notre point de vue, que le contrôle de l'application du droit de grève et des conditions de son exercice relève légitimement du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

Nous vous remercions de nous confirmer, dès qu'il vous sera possible, que la présente communication sera soumise au Conseil d'administration pour examen, et que le Bureau prendra toutes les mesures nécessaires en temps utile afin de faciliter les discussions au sein du Conseil d'administration, notamment en rendant disponibles les éléments d'information pertinents.

Amstelveen, Pays-Bas, 12 juillet 2023

Au nom du groupe des travailleurs à l'OIT

Meilleures salutations,

[signé]

Catelene Passchier

Présidente du groupe des travailleurs et Vice-présidente du Conseil d'administration du
BIT

Document n° 6

Lettre de la Représentante permanente de l'Espagne auprès des organisations internationales à Genève au Directeur général du BIT transmettant une lettre au nom des États membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, datée du 14 juillet 2023



Union européenne et ses États membres, Islande et Norvège

MISSION PERMANENTE DE L'ESPAGNE
AUPRÈS DES ORGANISATIONS
INTERNATIONALES
GENÈVE

MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES, DE L'UNION
EUROPÉENNE ET DE LA COOPÉRATION
MISSION PERMANENTE DE L'ESPAGNE
AUPRÈS DE L'ONU
Emb.(a) RR PP Adjunto
EMBADJT-SECRETARIA

Genève, 14 juillet 2023

M. Gilbert F. Houngbo
Directeur général
Organisation internationale du Travail (OIT)
Genève

Monsieur le Directeur général,

Veillez trouver ci-joint une lettre vous étant adressée au nom des États membres de l'Union européenne ainsi que de la Norvège et de l'Islande, deux pays membres de l'Espace économique européen, par laquelle nous vous demandons de bien vouloir faire inscrire à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration une question relative au renvoi devant la Cour internationale de justice d'une difficulté relative à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'agissant du droit de grève.

Afin d'éclairer la décision du Conseil d'administration à cet égard, nous demandons au Bureau de préparer un rapport détaillé contenant tous les éléments nécessaires, notamment les questions d'interprétation à examiner en vue de leur soumission à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

Cordiales salutations

[signé]

Aurora Díaz-Rato

UNION EUROPÉENNE

Délégation permanente auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

U-23

Présidence espagnole

Genève, 14 juillet 2023

Monsieur le Directeur général,

L'Union européenne et ses États membres ainsi que l'Islande et la Norvège - pays membres de l'Association européenne de libre-échange et de l'Espace économique européen - font suite aux discussions qui se sont tenues à la 347^e session du Conseil d'administration et à la décision adoptée concernant le document intitulé «Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique» (GB.347/INS/5). Nous souhaitons demander que, compte tenu de son importance fondamentale, la question concernant le renvoi devant la Cour internationale de justice d'une difficulté relative à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'agissant du droit de grève soit inscrite à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration, pour décision.

Nous notons que les mandants tripartites ont tenté à plusieurs reprises de régler ce différend ancien, notamment par le dialogue social. Malgré les efforts déployés, aucune solution consensuelle n'a été trouvée. Lorsque des différends concernant l'interprétation juridique d'une convention perdurent, il convient de recourir à un mécanisme de règlement juridique, comme cela est prévu par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, qui offre une solution simple ainsi qu'une garantie d'intégrité et d'indépendance. En l'absence de sécurité juridique, ce différend continuera d'être préjudiciable au système de contrôle, de porter atteinte à la crédibilité de l'OIT en tant qu'institution normative au sein du système des Nations Unies et en dehors, et de nuire à la mise en œuvre effective des normes internationales du travail. Après plus de dix ans vainement passés à essayer de trouver une solution, il est devenu urgent d'assurer la clarté juridique.

Compte tenu de ce qui précède, et conformément à la position qui est la nôtre depuis longtemps et que nous avons rappelée à la 347^e session du Conseil d'administration, nous demandons que cette question soit inscrite à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration. Afin que ce dernier puisse prendre une décision éclairée, nous demandons au Bureau de préparer un rapport détaillé contenant tous les éléments nécessaires, notamment la ou les questions d'interprétation à examiner en vue de leur soumission à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

Cette difficulté d'interprétation persistante étant de la plus haute importance d'un point de vue institutionnel, nous demandons également au Bureau de communiquer dès que possible cette lettre à tous les mandants de l'Organisation internationale du travail, avant que ne débutent les discussions au sein du Conseil d'administration.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma haute considération.

[signé]	S.E.	Mme	Lotte	Knudsen	S.E.	Mme	Aurora	Diaz-Rato	Revuelta
	Ambassadrice				Ambassadrice				
	Représentante	permanente	de	l'Union	Représentante	permanente	de	l'Espagne	
	européenne	auprès	de	l'Office	auprès	de	l'Office	des Nations	
	Unies à Genève			des Nations	Unies à			Genève	

Document n°7

Lettre du ministre du Travail et de l'Emploi du Brésil au
Directeur général du BIT, datée du 13 juillet 2023



Gouvernement du Brésil

**Mission permanente du Brésil auprès de l'Office des Nations Unies
et des autres organisations internationales sises à Genève**

Chemin Camille-Vidart, 15, 1202 Genève — Suisse
Téléphone: (+41) (0) 22 3325000 / Fax: (+41) (0) 229100751
Courriel: delbrasgen@itamaraty.gov. br

N° 340/2023

La Mission permanente du Brésil auprès de l'Office des Nations Unies à Genève présente ses compliments à l'Organisation internationale du Travail (OIT) et a l'honneur de lui faire tenir ci-joint le texte d'une lettre du ministre du Travail et de l'Emploi, Luiz Marinho, adressée au Directeur général, Gilbert Houngbo, à l'appui de la demande officielle présentée par le groupe des travailleurs en vue d'inscrire à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration une question concernant la saisine de la Cour internationale de Justice au sujet d'une difficulté d'interprétation (relative au droit de grève dans la convention n° 87 de l'OIT) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

La Mission permanente du Brésil saisit cette occasion pour renouveler à l'Organisation internationale du Travail les assurances de sa très haute considération.

Genève, le 14 juillet 2023

Bureau international du Travail
Cabinet du Directeur général
Route des Morillons, 4, 1211, Genève
cabinet@ilo.org; reloff@ilo.org

PIÈCE JOINTE**TEXTE DE LA LETTRE DU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DU BRÉSIL, LUIZ MARINHO****Demande d'inscription à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration d'une question concernant la saisine de la Cour internationale de Justice au sujet d'une difficulté d'interprétation en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.**

Monsieur le Directeur général,

Le Brésil demande par la présente qu'une question soit inscrite de toute urgence à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration en vue d'un débat et d'une décision concernant le renvoi devant la Cour internationale de Justice (CIJ) du différend de longue date relatif à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, au regard du droit de grève.

Afin de faciliter l'examen de cette question par le Conseil d'administration et la prise d'une décision, nous prions également le Bureau d'établir un rapport contenant tous les éléments à prendre en considération en vue d'une saisine de la CIJ, y compris les questions qu'il conviendrait de poser à celle-ci.

Les mandants tripartites ont tenté à plusieurs reprises de surmonter ce différend de longue date, notamment dans le cadre du dialogue social, mais aucune solution consensuelle n'a pu être trouvée. Étant donné que les difficultés persistent quant à l'interprétation de cette question, l'Organisation devrait mettre à profit la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, de sa Constitution et saisir la Cour internationale de Justice. Les gouvernements ont besoin de sécurité juridique en ce qui concerne l'ensemble de leurs obligations au titre de la convention n° 87 et le contrôle de l'application de celle-ci par la commission d'experts.

En l'absence de sécurité juridique, nous estimons que ce différend continuera de nuire au bon fonctionnement du système de contrôle, à la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisme normatif au sein du système des Nations Unies et au-delà, ainsi qu'à l'application effective des normes internationales du travail.

Compte tenu des conséquences institutionnelles qu'entraîne cette difficulté d'interprétation persistante et de la nécessité de la résoudre de toute urgence, nous demandons également au Bureau de diffuser dès que possible la présente lettre à tous les mandants de l'OIT en prévision de la discussion du Conseil d'administration sur ce point.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous confirmer que les mesures nécessaires ont été prises pour donner suite à la présente lettre.

Brasilia, le 13 juin 2023

(signé)

LUIZ MARINHO

Ministre du Travail et de l'Emploi du Brésil

Document n° 8

Lettre du ministre de l'Emploi et du Travail de la République d'Afrique du Sud au Directeur général du BIT, datée du 14 juillet 2023



Gouvernement de l'Afrique du Sud

MINISTÈRE
DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL
RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

Department of Employment and Labour, Laboria House, 215 Francis Baard Street PRETORIA Tél.: (012) 392 9628 Fax: (012) 320 1942 Private Bag X9090 CAPE TOWN, 8001 RSA 12th Floor 120 Plain Street CAPE TOWN
Tél.: 021 466 7160 Fax: 021 462 2832 www.labour.gov.za

Monsieur G. F. Hougbo
Directeur général
Bureau international du Travail
4 route des Morillons
CH-1211, Genève
SUISSE

Monsieur le Directeur général,

OBJET: SOUTIEN À LA PROPOSITION DU GROUPE DES TRAVAILLEURS CONCERNANT LA QUESTION DU DROIT DE GRÈVE

J'espère que vous allez bien. Je vous écris pour exprimer mon plein soutien à la proposition présentée par le groupe des travailleurs au sujet de l'interprétation de la convention n° 87 (sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical) en ce qui concerne le droit de grève.

Comme vous le savez, le groupe des travailleurs a officiellement demandé que la Cour internationale de Justice (CIJ) soit saisie de cette question de toute urgence afin d'établir la sécurité juridique et de préserver l'intégrité et la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. Lors de la session du Conseil d'administration de mars dernier, il est apparu clairement qu'un consensus ne pouvait être trouvé sur le cadre de procédure régissant une saisine de ce type.

Par conséquent, au nom du gouvernement de la République sud-africaine, nous soutenons sans réserve l'appel du groupe des travailleurs en faveur de la tenue de toute urgence d'une discussion sur la saisine de la CIJ et de l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration, qui se tiendra en novembre 2023.

Les droits des travailleurs, en particulier le droit de grève et la liberté syndicale, sont extrêmement importants aux yeux de la République sud-africaine. Notre Constitution ainsi que divers textes issus de notre législation, notamment la loi sur les relations de travail (LRA), consacrent et protègent ces droits socio-économiques fondamentaux. Ces droits jouent un rôle crucial dans la protection des intérêts des travailleurs et la promotion d'une relation juste et équilibrée entre employeurs et salariés.

En outre, nous sommes fermement convaincus qu'il est essentiel de trouver une solution à la question du droit de grève alors même que nous nous efforçons d'assurer une meilleure protection aux travailleurs du monde entier. Tout en reconnaissant l'importance du dialogue social et de la négociation collective, qui constituent l'objectif ultime, nous estimons que l'incertitude actuelle qui entoure l'interprétation de la convention n° 87 prive les travailleurs de leur outil le plus puissant en cas de conflit du travail.

Nous vous prions de bien vouloir faire part du soutien indéfectible de notre gouvernement au groupe des travailleurs et de l'assurer de notre détermination à coopérer avec tous les mandants

de l'OIT. Nous sommes convaincus qu'une position unifiée renforcera notre engagement à protéger les plus vulnérables d'entre nous et à faire progresser la justice sociale dans le monde du travail.

Nous soulignons de nouveau la nécessité de pallier de toute urgence l'absence de sécurité juridique en ce qui concerne l'interprétation de la convention n° 87 et considérons également que la CIJ est la mieux placée pour nous aider à résoudre cette question déjà ancienne.

Enfin, nous vous remercions de vos efforts pour promouvoir les droits des travailleurs et rendre le monde du travail plus juste et plus équitable à l'échelle mondiale. Nous sommes convaincus que l'OIT continuera de jouer un rôle central dans la promotion de la justice sociale et la protection des droits des travailleurs partout dans le monde.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez à cette question et nous réjouissons à la perspective de poursuivre notre coopération avec l'OIT et ses mandants.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, les assurances de ma très haute considération.

(signé)

M. TW NXESI

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE

Date: 14 juillet 2023

Document n°9

Lettre de la ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale de l'Argentine au Directeur général du BIT, datée du 14 juillet 2023





République argentine – Pouvoir exécutif
national
1983/2023 – 40 ans de démocratie

Note

Référence: NO-2023-81872752-APN-MT

BUENOS AIRES
Vendredi 14 juillet 2023

Objet: Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948- Saisine de la Cour internationale du Justice – Droit de grève

À: Gilbert F. Hougbo (Bureau international du Travail (BIT)),

Copie à:

Monsieur le Directeur général,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale de la République d'Argentine, pour faire suite à la note qui vous a été adressée par le Groupe des travailleurs au sein de l'OIT concernant la demande tendant à ce que la question de la portée de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'agissant du droit de grève, soit soumise à l'appréciation de la Cour internationale du Justice (la Cour).

À cet égard, je souhaite appuyer la demande faite par la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration du BIT au nom du Groupe des travailleurs, tendant à inscrire, de toute urgence, une question à l'ordre du jour de la 349e session du Conseil d'administration afin que celui-ci examine le renvoi à la Cour de la difficulté de longue date relative à l'interprétation de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève, et prenne une décision à ce sujet. Pour faciliter la discussion et aider le Conseil d'administration à prendre une décision, nous demandons en outre en Bureau d'établir un rapport détaillé contenant tous les éléments nécessaires à prendre en compte pour la saisine de la Cour, notamment les questions devant être soumises à son appréciation.

Les mandants tripartites ont tenté à plusieurs reprises de régler ce différend d'interprétation ancien, notamment par le dialogue social. Malgré les efforts déployés, aucune solution consensuelle n'a été trouvée. Lorsque des différends concernant l'interprétation juridique d'une convention perdurent, l'Organisation devrait user de la procédure constitutionnelle prévue par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, et soumettre la question à l'appréciation de la Cour. Les gouvernements ont besoin de sécurité juridique en ce qui concerne l'ensemble de leurs obligations au titre de la convention n° 87 et le contrôle de l'application de celle-ci par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. En l'absence de sécurité juridique, ce différend continuera de nuire au bon fonctionnement du système de contrôle, à la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisme normatif au sein du système des Nations Unies et au-delà, ainsi qu'à l'application effective des normes internationales du travail.

Compte tenu des conséquences institutionnelles qu'entraîne cette difficulté d'interprétation persistante et de la nécessité de la résoudre de toute urgence, nous demandons également au Bureau de communiquer dès que possible la présente lettre à tous les mandants de l'OIT en prévision de la discussion du Conseil d'administration.

Enfin, je souhaite appeler l'attention sur le fait que, au cours du débat de longue date sur ce point, la République d'Argentine a toujours maintenu trois positions claires:

- I. En ce qui concerne les examens successifs de cette question, au cours desquels diverses positions ont été exprimées, et dans le but de donner à la communauté internationale plus de certitude quant au champ d'application de la convention N° 87, la République d'Argentine s'est prononcée en faveur du renvoi du différend à la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, en vue de son règlement définitif.
- II. De même, lorsque la discussion s'est focalisée sur la nécessité d'établir une procédure spéciale pour saisir la Cour, la République d'Argentine a estimé qu'une telle procédure n'était pas nécessaire et qu'une demande claire d'un État Membre, d'un groupe d'employeurs ou d'un groupe de travailleurs de l'OIT était suffisante, l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT ne subordonnant le droit de saisine à aucune procédure préalable, et la saisine n'étant soumise qu'à l'approbation éventuelle du Conseil d'administration, celui-ci se prononçant à la majorité conformément aux règles applicables.
- III. Sans préjudice de ce qui précède, quel que soit le scénario envisagé dans la discussion, la République d'Argentine a toujours soutenu que la convention n° 87 couvrait le droit de grève, conformément à ses articles 3 et 10.

Compte tenu de ce qui précède, je vous serais reconnaissante de me confirmer que les mesures nécessaires ont été prises pour donner suite à la présente lettre.

Je vous prie d'agréer l'expression de ma plus haute considération.

19:59:12 -03:00

Raquel Cecilia
Kisner Ministre
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Signé électroniquement par
système de gestion électronique
de documents
Date: 2023.07.14 19:59:12 -03:00

Document n°10

Lettre de la Vice-présidente employeuse du Conseil d'administration du BIT au Directeur général du BIT, datée du 2 août 2023



2 août 2023

M. Gilbert Houngbo

Directeur général
Organisation internationale du Travail
Route de Morillons
CH-1211 Genève
Suisse

Monsieur le Directeur général,

Objet: Lettre datée du 13 juillet 2023

J'accuse réception, par la présente, de votre lettre du 13 juillet 2023 relative à la communication de la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration datée du 12 juillet (ci-après «la communication des travailleurs»), qui comporte une demande officielle visant à soumettre d'urgence la question «de la difficulté existant de longue date concernant l'interprétation de la convention n° 87 [...] et le droit de grève» à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

Nous notons que, dans leur communication, les travailleurs demandent au Bureau de prendre toutes les mesures nécessaires pour:

- i) inscrire à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration, pour examen et décision, une question relative à la requête d'avis consultatif à soumettre à la Cour internationale de Justice sur les questions susmentionnées, sur la base du paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT;
- ii) préparer un rapport détaillé afin d'aider le Conseil d'administration à adopter une décision éclairée à cette session;
- iii) porter dans les meilleurs délais la présente communication ainsi que le rapport qu'il aura élaboré à l'attention de l'ensemble des groupes de mandants et des États Membres de l'OIT en vue de recueillir toutes les observations que ceux-ci pourraient souhaiter transmettre avant la 349^e session du Conseil d'administration.

Nous prenons note des demandes des travailleurs, qui avaient déjà fait part de leurs intentions à cet égard à la session de mars du Conseil d'administration. Cependant, nous nous y opposons pour les raisons suivantes:

Premièrement, conformément à l'article 3.1.1 du Règlement du Conseil d'administration, «*[l]ordre du jour de chaque session est établi par un groupe de sélection tripartite composé du bureau du Conseil d'administration, du président du groupe gouvernemental, des coordonnateurs régionaux représentant les gouvernements, des secrétaires des groupes des employeurs et des travailleurs, ou de leur représentant.*» En outre, l'article 3.1.3 du Règlement dispose que, «*[l]orsque se pose une question urgente, l'ordre du jour provisoire peut être actualisé par le bureau du Conseil d'administration après consultation des autres membres du groupe de sélection tripartite mentionné au paragraphe 3.1.1.*» (c'est nous qui soulignons). De fait, l'ordre du jour provisoire adopté par consensus à la dernière réunion du groupe de sélection tripartite, tenue le 4 mai dernier, ne comporte aucune question concernant l'article 37 de la Constitution de l'OIT, le droit de grève ou la convention n° 87. La question relative au «Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle», qu'il est proposé d'inscrire à l'ordre du jour au titre du point INS/7, a trait uniquement aux réclamations soumises en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et à la présentation des rapports prévus à l'article 22. Il découle des dispositions des articles du Règlement du Conseil d'administration susmentionnés que le bureau du Conseil d'administration doit avoir la possibilité de consulter comme il convient les autres membres du groupe de sélection tripartite avant de décider d'une

éventuelle actualisation de l'ordre du jour provisoire, et disposer pour cela d'un délai suffisant. C'est à cette seule condition qu'une réunion du bureau du Conseil d'administration peut être programmée aux fins de l'actualisation de l'ordre du jour.

Deuxièmement, nous notons que lors des discussions tenues par le Conseil d'administration en mars 2023, les groupes étaient très divisés sur le cadre de procédure relatif à l'article 37 qu'il était proposé d'utiliser pour résoudre la question du «droit de grève. Un vote demandé par la Présidente sur ce cadre de procédure a été annulé au dernier moment. Un gouvernement avait déclaré qu'il n'était «pas prêt à voter sur une question dont la complexité et la technicité nécessit[ai]ent] des discussions et des négociations approfondies». En conséquence, le Conseil d'administration a décidé «de remettre à une future session l'examen de la question [faisant] l'objet du document GB.347/INS/5», sans préciser quelle session. Nous notons, d'après la communication des travailleurs, que la question d'un cadre de procédure pour l'application de l'article 37 n'est manifestement plus à l'ordre du jour et qu'il est maintenant proposé de saisir la CIJ sans qu'un tel cadre ait été établi. Nous tenons néanmoins à souligner que la complexité et le caractère politiquement explosif de l'utilisation éventuelle de l'article 37 dans le cas du «droit de grève» n'ont pas disparu entre-temps. Comme l'ont également souligné certains gouvernements lors de la discussion qui s'est tenue en mars, nous réaffirmons la nécessité de trouver une solution dans le cadre du dialogue social, sur la base des règles établies et avec la participation de toutes les composantes tripartites de l'Organisation qui sont représentées à la Conférence internationale du Travail. Nous restons fermement convaincus que la question du «droit de grève», qui relève de la compétence fondamentale de l'OIT, ne saurait être purement et simplement abandonnée et laissée à la décision d'une institution extérieure. Selon nous, les délibérations futures du Conseil d'administration sur cette question doivent donc porter principalement sur des solutions internes à l'OIT, qui sont les seules susceptibles d'être largement et durablement acceptées, bien qu'elles impliquent inévitablement des compromis et peuvent de ce fait ne pas être considérées comme idéales par certains.

En conséquence, nous prions le Directeur général de bien vouloir:

- i) inscrire à l'ordre du jour de la 350^e session du Conseil d'administration une question relative aux propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique s'agissant de l'interprétation du «droit de grève» dans le contexte de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948;
- ii) demander au Bureau d'établir une note présentant de manière détaillée toutes les propositions qui permettraient de résoudre la question d'interprétation relative au «droit de grève» par le dialogue social dans le cadre des procédures et règles de l'OIT;
- iii) inviter tous les mandants tripartites des États Membres de l'OIT à soumettre leurs observations à cet égard avant la 350^e session du Conseil d'administration;
- iv) communiquer la présente lettre à tous les groupes de mandants et États Membres de l'OIT pour examen.

Nous vous remercions de votre concours sur cette question importante et attendons avec intérêt tout élément nouveau à cet égard.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma haute considération,

Renate Hornung-Draus

Présidente du groupe des employeurs et Vice-présidente du Conseil d'administration



Document n°11

Lettre de l'Ambassadeur et Représentant permanent de la Barbade auprès de l'Office des Nations Unies à Genève au Directeur général du BIT, datée du 4 août 2023



Government of the Barbade

**MISSION PERMANENTE DE LA BARBADE AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES À
GENÈVE**

18A Chemin François-Lehmann

Tél. (+41 22) 791 85 00

Fax. (+41 22) 920 98 58

E-mail: geneva@foreign.gov.bb

M. Gilbert Hougbo

[Directeur général](#)

[Bureau international du Travail](#)

4 route des Morillons

CH-1211, Genève 22 [Suisse](#)

Le 4 août 2023,

**Demande d'inscription d'une question à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil
d'administration: renvoi d'une difficulté d'interprétation devant la Cour
internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la
Constitution de l'OIT**

Monsieur le Directeur général,

Au nom du gouvernement de la Barbade, je demande qu'une question relative à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève, soit inscrite à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration pour discussion et décision concernant le renvoi devant la Cour internationale de Justice (CIJ) de cette difficulté d'interprétation existant de longue date.

Afin de faciliter les délibérations du Conseil d'administration et la prise d'une décision par celui-ci, la Barbade demande au Bureau d'établir un rapport présentant tous les éléments à prendre en considération en vue d'une saisine de la CIJ, y compris les questions à poser à cette dernière.

La Barbade présente cette demande en sachant que les mandants tripartites ont à plusieurs reprises tenté de régler ce différend, y compris par le dialogue social. Faut de un accord à ce jour, une incertitude préoccupante demeure sur le plan juridique. Or, vous le comprendrez, la sécurité juridique est nécessaire aux gouvernements. Nous pensons que l'OIT devrait recourir à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, de sa Constitution et renvoyer cette question devant la Cour internationale de Justice.

Nous attendons avec intérêt que le Bureau fasse le nécessaire sur cette question.

(Signé)

Matthew Wilson
Représentant permanent et Ambassadeur

Document n°12

Lettre du ministre du Travail de la Colombie au Directeur
général du BIT, datée du 10 août 2023



Gouvernement de la Colombie

Mission permanente de la Colombie auprès des
Nations Unies à Genève

DCHONU n° 458/23

La Mission permanente de la République de Colombie auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève présente ses compliments au Bureau international du Travail et, se référant à la demande formulée par le groupe des travailleurs en vue du dépôt devant la Cour internationale de Justice d'une requête pour avis consultatif concernant la portée et la teneur de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève, a l'honneur de faire tenir ci-joint une lettre de la ministre du Travail de la République de Colombie, Gloria Ines Ramirez Ríos, adressée au Directeur général du BIT, Gilbert Hougbo.

La Mission permanente de la République de Colombie auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Bureau international du Travail les assurances de sa très haute considération et estime.

Genève, 10 août 2023

À l'attention du Directeur général
du Bureau international du Travail
Gilbert Hougbo

Bogota D,C

GILBERT HOUNGBO,
Directeur général
Bureau international du Travail
Route des Morillons, 4
CH - 1211 Genève, Suisse

Objet: Demande visant l'inscription à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration de la question du renvoi d'un différend en matière d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

Monsieur le Directeur général,

Nous avons été informés que la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration avait présenté une lettre contenant certaines demandes au nom du groupe des travailleurs, comme suite à l'annonce formelle qui avait été faite à la 347^e session du Conseil d'administration en mars dernier.

Nous tenons à vous faire savoir que le gouvernement de la Colombie souscrit pleinement aux

fondements et à l'objectif des demandes du groupe des travailleurs, qui tendent à inscrire, de toute urgence, une question à l'ordre du jour de la 349e session du Conseil d'administration afin que celui-ci examine la possibilité d'un renvoi devant la Cour d'un différend de longue date relatif à l'interprétation de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève, et prenne une décision à ce sujet.

Pour faciliter la discussion et aider le Conseil d'administration à prendre une décision, nous demandons en outre au Bureau d'établir un rapport détaillé contenant tous les éléments à prendre en compte pour la saisine de la Cour, y compris les questions devant être soumises à son appréciation.

Les mandants tripartites ont tenté à plusieurs reprises de régler ce différend d'interprétation ancien, notamment par le dialogue social. Malgré les efforts déployés, aucune solution consensuelle n'a été trouvée. Lorsque des différends concernant l'interprétation juridique d'une convention perdurent, l'Organisation devrait user de la procédure prévue par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et soumettre la question à l'appréciation de la Cour. Les gouvernements ont besoin de sécurité juridique en ce qui concerne l'ensemble de leurs obligations au titre de la convention n° 87 et le contrôle de l'application de celle-ci par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations. En l'absence de sécurité juridique, ce différend continuera de nuire au bon fonctionnement du système de contrôle, à la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisme normatif au sein du système des Nations Unies et au-delà, ainsi qu'à l'application effective des normes internationales du travail.

Compte tenu des conséquences institutionnelles qu'entraîne ce différend persistant en matière d'interprétation et de la nécessité de le résoudre de toute urgence, nous demandons également au Bureau de communiquer dès que possible la présente lettre à tous les mandants de l'OIT en prévision de la discussion du Conseil d'administration.

Je vous saurais gré de bien vouloir me confirmer que les mesures nécessaires ont été prises pour donner suite à la présente lettre.

Je vous prie d'agréer l'expression de ma très haute considération.

(signé)

GLORIA INES RAMIREZ RIOS

Ministre du Travail

Document n°13

Lettre du ministre du Travail de l'Équateur au Directeur général du BIT, datée du 25 août 2023



Quito, le 25 août 2023

Monsieur Gilbert F. Hougbo
Directeur général du BIT
Bureau du Directeur général
ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Objet: OIT: position du ministère du Travail concernant l'interprétation de la convention n° 87 et du droit de grève

Monsieur le Directeur général,

Je me réfère aux lettres envoyées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les positions relatives à l'interprétation de la convention n° 87 et du droit de grève.

À cet égard, je vous informe que notre ministère a examiné et analysé les informations soumises par l'OIT, ainsi que par les représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements. La législation équatorienne ayant pour principe le règlement pacifique des différends et des conflits internationaux, et rejetant la menace ou le recours à la force pour les résoudre, notre ministère estime qu'il est essentiel, conformément aux demandes d'autres États Membres, d'inscrire un point à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration pour examen et décision concernant le renvoi à la Cour internationale de justice (CIJ) du différend qui perdure quant à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, notamment en ce qui concerne le droit de grève. Ce faisant, le débat et le processus décisionnel du Conseil d'administration seront favorisés, ce qui permettra à tous les acteurs concernés de bénéficier d'une sécurité juridique, principe fondamental du dialogue tripartite et de la prise de décision.

Afin de garantir un débat serein, il convient de préciser que le Bureau de l'OIT devra préparer et transmettre aux membres un rapport complet contenant tous les éléments nécessaires à une analyse approfondie et, en particulier, à une prise de décision concernant la demande formulée par le groupe des travailleurs auprès de l'OIT, y compris les questions à soumettre à la CIJ.

Je vous remercie de tenir compte de ces informations que je porte à votre connaissance à toutes fins utiles et vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma haute considération.

Patricio Donoso Chiriboga
Ministre du Travail

Document n°14

Note verbale n° 185/MP-ANG/GEN/2023 de la Mission permanente de la République d'Angola, datée du 6 septembre 2023





**Mission Permanente
de la République d'Angola
Genève**

Genève, le 06 septembre 2023

N.V.N° 185 /MP-ANG/GEN/2023

La Mission Permanente de la République d'Angola auprès de l'Office des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève présente ses compliments au Bureau du Directeur Général, de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et, à l'honneur d'accuser la réception de la note du 17 juillet 2023, relative à la question en suspens de l'interprétation de la convention n° 87 sur la Liberté Syndicale et la Protection du Droit Syndical, en ce qui concerne le droit de greve.

Dans ce contexte, elle souhaiterait souligner les éléments suivants:

1. Les droits de former des syndicats et de négocier collectivement sont des droits humains fondamentaux qui permettent de promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance du marché du travail et des conditions de travail décentes;
2. En Angola, les aspects essentiels de la grève sont réglementés par la loi n° 23/91 du 15 juin - Loi sur la grève, sans préjudice de sa stipulation générale et/ou de ses relations avec d'autres diplômes, à savoir:
 - Constitution de la République d'Angola (CRA);
 - Loi n° 7/15, du 15 juin - Loi Générale du Travail (LGT);
 - Loi n° 20-A/92, du 14 août - Loi sur la négociation collective (LNC); e
 - Loi n° 21-D/92, du 28 août - Loi Union (LS).
3. L'article n° 50.1 de la CRA dispose ce qui suit: «Les travailleurs ont la liberté de créer des associations syndicales pour défendre leurs intérêts individuels et collectifs»;
4. D'autre part, l'article n° 51.1 prévoit également que: «les travailleurs ont le droit de faire grève»;
5. Il est important de souligner que la grève constitue un droit fondamental du travailleur. Pour cette raison, il appartient aux travailleurs de décider de l'exercer ou non, dans le cadre des procédures légalement établies (art. 51.1 CRA, art. 7° c) de la LGT);

6. Conformément à l'article n°. 2.1 de la Loi sur la grève, la grève est "le refus collectif, total ou partiel, concerté et temporaire des travailleurs de fournir un travail, qu'il soit continu ou discontinu". Ainsi, chaque fois que des objectifs économiques, sociaux et professionnels liés à la situation du travail sont en jeu, les travailleurs peuvent déclarer une grève.

Par ailleurs, la Mission Permanente reconnaît l'importance du dialogue social et de la négociation collective. Cependant, les difficultés liées à l'interprétation de la Convention n°. 87 représente un risque en ce qui concerne sa mise en œuvre effective au profit des travailleurs.

Par conséquent, elle exprime son soutien à la réalisation d'un débat d'urgence sur la question en suspens de l'interprétation de la Convention n° 87 et est favorable que celle-ci soit inscrite à l'ordre du jour de la 349^{ème} Session du Conseil d'Administration, qui se tiendra en novembre 2023.

La Mission Permanente de l'Angola auprès de l'Office des Nations Unies et des Organisations Internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler au Bureau du Directeur Général, l'assurance de sa très haute considération.



**AU
BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL,
DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL**

Email : cabinet@ilo.org

GENÈVE

Document n°15

Lettre du Conseiller fédéral et Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de la Suisse au Directeur général du BIT, datée du 6 septembre 2023





Berne, le 6 septembre 2023

Monsieur le Directeur général,

La Suisse vous remercie pour les lettres d'information des 17 juillet, 4 et 10 août 2023 au sujet de la réception de plusieurs communications concernant la question en suspens de l'interprétation de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Nous avons pris bonne note de la demande de la représentante des Travailleurs et de la réponse de celle des Employeurs ainsi que des prises de position de plusieurs gouvernements.

La Suisse a suivi de très près le débat sur l'interprétation des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la transposition de l'art. 37 de la Constitution de l'OIT ces quinze dernières années. Les questions d'interprétation revêtent une importance institutionnelle. L'OIT présente de nombreuses spécificités. Tout en respectant la demande officielle déposée par le groupe des Travailleurs, la Suisse réitère de façon constante sa préférence de favoriser le chemin de l'art. 37 al. 2 Cst pour les questions d'interprétation. La Suisse rappelle également qu'aucun cadre de procédure pour l'art. 37 al. 1 Cst n'a été adopté lors de la session du Conseil d'administration de mars 2023.

Dans la perspective d'une future discussion au sein du Conseil d'administration au sujet d'un possible renvoi de la question d'interprétation à la Cour internationale de Justice (CIJ), nous aimerions insister sur les éléments suivants :

- La procédure ne peut pas être séparée de la question ou des questions d'interprétation à poser. Or, à ce stade, on peut douter que les questions soumises, telles qu'elles sont formulées soient véritablement des questions d'interprétation et qu'elles soient recevables pour la CIJ.
- La Conférence internationale du travail (CIT) devrait approuver la saisine de la Cour et la ou les questions d'interprétation, après analyse approfondie par le Conseil. Il faut veiller à ce que tous les gouvernements intéressés puissent participer à ces discussions dans le respect des règles de procédure. Soit le Conseil se réunit en session plénière ou comité plénier avec droit d'intervention de tous les Etats membres, soit la discussion est transmise et soumise à la Conférence.

Monsieur Gilbert Hougbo
Directeur Général
Bureau international du Travail

Genève



- La participation aux délibérations et négociations doit être ouverte à tous les États Membres qui ne sont pas représentés au sein du Conseil d'administration. Tous les États Membres devraient pouvoir participer aux discussions et à la prise de décision concernant le renvoi de différends devant la Cour, et l'efficacité et l'équité du processus devraient être assurées.

Les Etats signataires de la Convention n° 87 doivent impérativement être impliqués dans les discussions concernant le contenu de la question d'interprétation qui serait posée à la CIJ. En effet, les Etats signataires sont les premiers concernés. De plus, selon une jurisprudence constante de la CIJ, elle s'assure de disposer de toutes les informations nécessaires. Dans ce but, la CIJ peut inviter tous les Etats signataires à participer activement à la procédure. L'implication de ces Etats dans l'élaboration de la question est par conséquent primordiale pour assurer de la continuité et de la cohérence.

Le contenu de la question ou, au minimum, la décision de renvoyer ou non la ou les questions à la CIJ doit être prise par la CIT. En effet, la Convention n° 87 est considérée comme fondamentale et est l'objet d'un principe et droit fondamental que tous les Etats membres doivent respecter, promouvoir et réaliser. De plus, la résolution donnant la compétence au Conseil d'administration de déposer des demandes d'avis consultatif date de 1949. La composition de l'OIT aujourd'hui n'est pas comparable à celle de 1949. A l'époque, l'OIT comptait 62 Etats membres. Le Conseil d'administration était alors beaucoup plus représentatif de ses membres. Ainsi, dans un souci d'équité et d'inclusion, la CIT doit être impliquée dans les discussions et décisions au sujet du contenu et/ou du renvoi de la question à la CIJ.

Le gouvernement suisse demande par conséquent au bureau du Conseil de prévoir une discussion au Conseil d'administration sous la forme d'un comité plénier et de prévoir également une approbation, le moment venu par la Conférence internationale du travail.

Je vous remercie de prendre bonne note de ces remarques et vous présente, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma haute considération.

Guy Parmelin
Conseiller fédéral

Document n°16

Lettre signée par les 14 membres titulaires du groupe des
employeurs du Conseil d'administration du BIT au
Président du Conseil d'administration, datée du 12
septembre 2023



M. Abiodun Richards Adejola
Représentant permanent du Nigéria auprès de l'Office des Nations Unies
Président du Conseil d'administration du BIT
Organisation internationale du Travail
Route des Morillons
CH-1211 Genève
Suisse

Le 12 septembre 2023

Objet: demande formulée par 14 membres titulaires du groupe des employeurs en vue de la tenue d'une réunion extraordinaire du Conseil d'administration, au titre de l'article 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration du BIT, ayant pour but d'inscrire sans délai une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail

Monsieur le Président du Conseil d'administration,

Nous, soussignés, vous adressons par la présente une demande visant à convoquer une réunion extraordinaire du Conseil d'administration au titre de l'article 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration.

Cette réunion aurait pour objectif de statuer sur l'inscription sans délai d'une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2024. De façon plus concrète, il est proposé que la CIT adopte un protocole sur le droit de grève ou, plus largement, sur l'action syndicale à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. L'adoption du protocole définirait avec autorité la portée du droit de grève et ses limites dans le contexte de la convention n° 87. Les obligations découlant du protocole deviendraient contraignantes pour les États parties à la convention n° 87 qui ratifieraient le protocole. Ainsi, l'adoption du protocole réglerait le différend qui persiste sur les interprétations du droit de grève.

L'adoption d'un protocole sur le droit de grève à la convention n° 87 permettrait ainsi de démontrer que le dialogue au sein des structures tripartites de l'OIT est à même d'apporter une solution durable au conflit portant sur les interprétations du droit de grève et qu'une saisine de la Cour internationale de justice (CIJ) n'est pas nécessaire.

Afin de garantir qu'une possible action normative portant sur le droit de grève ne soit pas rendue obsolète par la saisine de la CIJ, nous vous prions également d'organiser cette réunion extraordinaire avant la réunion extraordinaire souhaitée par le groupe des travailleurs et 34 gouvernements.

Nous vous saurions gré de convoquer, en votre qualité de Président du Conseil d'administration, cette réunion extraordinaire à une date opportune et de solliciter le soutien du Bureau dans sa préparation et son organisation, conformément aux modalités définies plus haut.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président du Conseil d'administration, l'assurance de notre haute considération.

Signatures des 14 membres employeurs titulaires du Conseil d'administration:

M. S. Barklamb (Australie) <i>[signature]</i>	M. H. Diop (Sénégal) <i>[signature]</i>
M. R. Dubey (Inde) <i>[signature]</i>	M ^{me} R. Hornung-Draus (Allemagne) <i>[signature]</i>
M. T. Mackall (États-Unis) <i>[signature]</i>	M. J. Mailhos (Uruguay) <i>[signature]</i>
M. K. Mattar (Émirats arabes unis) <i>[signature]</i>	M. B. Matthey (Suisse) <i>[signature]</i>
M ^{me} J. Mugo (Kenya) <i>[signature]</i>	M. H. Munthe (Norvège) <i>[signature]</i>
M ^{me} E. Nagasawa (Japon) <i>[signature]</i>	M ^{me} A. Vauchez (France) <i>[signature]</i>
M. F. Yllanes (Mexique) <i>[signature]</i>	M. H. Zouanat (Maroc) <i>[signature]</i>

Document n°17

Note verbale Z-2023/62441669/36640282 de la
Mission permanente de la République de Türkiye, datée
du 22 septembre 2023





Reçu par CABINET

25 SEP. 2023

MISSION PERMANENTE DE LA RÉPUBLIQUE DE TÜRKIYE
AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES À GENÈVE

Organisation internationale du Travail (OIT)
4 route des Morillons
CH-1211 Genève 22, Suisse

Genève, le 22 septembre 2023

Z-2023/62441669/36640282 -

La Mission permanente de la République de Türkiye auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments à l'Organisation internationale du Travail (OIT) et a l'honneur d'accuser réception de la communication datée du 15 septembre 2023 concernant les sessions spéciales du Conseil d'administration, et de souligner les points ci-après.

Au nom du gouvernement de la Türkiye, la Mission permanente exprime son plein soutien à la démarche inclusive proposée par la Suisse et le groupe des employeurs en vue des réunions spéciales du Conseil d'administration qui se tiendront prochainement. Plus précisément, la Mission permanente réitère son soutien à la proposition de convoquer ces réunions spéciales sous la forme d'un comité plénier, ce qui permettrait aux États qui ne sont pas membres du Conseil d'administration de prendre une part active au débat et d'exprimer leur point de vue sur la question essentielle que constitue la convention n° 87 de l'OIT. La Mission permanente est convaincue que cette démarche s'inscrirait dans le droit fil des principes de transparence, de représentation et de dialogue, lesquels sont essentiels au bon fonctionnement de l'OIT.

En outre, la Mission permanente accueille favorablement la demande de convocation d'une réunion spéciale visant à inscrire une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail. Cette réunion spéciale pourrait jouer un rôle déterminant dans le règlement de ce différend de longue date, en suscitant un dialogue social constructif au sein de l'OIT. L'objectif premier de cette réunion spéciale devrait être de favoriser l'approbation d'un protocole accompagnant la convention n° 87, et englobant les thèmes du droit de grève et de l'action syndicale au sens large. Dès lors, ce protocole définirait avec clarté et autorité les orientations à suivre, et ferait office d'instrument de référence faisant foi pour définir les paramètres précis régissant la portée et les limites du droit de grève dans le cadre général de la convention n° 87, ce qui permettrait à terme de résoudre le désaccord qui subsiste à ce sujet.

À cet égard, la Mission permanente prie le Bureau de bien vouloir diffuser la présente note verbale à tous les États Membres de l'OIT ainsi qu'aux membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

La Mission permanente de la République de Türkiye saisit cette occasion pour renouveler à l'Organisation internationale du Travail les assurances de sa très haute considération.



Document n°18

BIT, Note relative aux sessions spéciales du Conseil d'administration – pratique antérieure, septembre 2023



Sessions spéciales du Conseil d'administration – Pratique antérieure

1. Une session spéciale, ou session extraordinaire, du Conseil d'administration (*special meeting of the Governing Body* en anglais) peut être convoquée *i)* dès lors que 16 membres titulaires du Conseil d'administration formulent une demande écrite à cet effet (paragraphe 8 de l'article 7 de la Constitution de l'OIT); *ii)* à la demande de 16 membres du groupe gouvernemental, ou 12 membres du groupe des employeurs, ou 12 membres du groupe des travailleurs (paragraphe 3.2.2. du Règlement du Conseil d'administration); *iii)* lorsque le Président du Conseil d'administration le juge nécessaire (paragraphe 3.2.2).
2. Par le passé, trois sessions extraordinaires ont été convoquées par le Président du Conseil d'administration en vertu de son pouvoir discrétionnaire de le faire quand cela lui paraît nécessaire. À deux autres occasions, il a refusé des demandes visant à tenir une telle session (voir la note interne du Bureau du Conseiller juridique du 16 août 1977, ci-jointe).¹
3. La première session extraordinaire du Conseil d'administration a été convoquée en [septembre 1932](#), entre ses 59^e et 60^e sessions, à la demande du gouvernement de l'Italie. La proposition de ce dernier consistait à demander au Conseil d'administration de décider que l'Organisation internationale du Travail devait examiner d'urgence la question de la réduction de la durée du travail, conformément aux résolutions de la Commission du chômage adoptées par le Conseil d'administration et à la résolution que la Conférence avait elle-même adoptée à sa 16^e session. Aux fins de cette session extraordinaire, le gouvernement de l'Italie avait proposé une résolution et le Bureau, rédigé une note.
4. Le deuxième précédent a été la session extraordinaire convoquée le 3 octobre 1935 entre les 72^e et 73^e sessions du Conseil d'administration. Tenue la veille de l'ouverture de la 73^e session du Conseil, elle était convoquée par le Président pour examiner des questions qui devaient être résolues avant le début de la 73^e session (à laquelle de nouveaux membres du bureau du Conseil devaient être élus). En l'occurrence, les questions à trancher étaient le retrait effectif de l'Allemagne, la désignation du Canada comme État ayant l'importance industrielle la plus considérable et la révision des règles régissant l'élection des membres du bureau du Conseil d'administration.
5. Dans le troisième cas, le Conseil d'administration a siégé en session extraordinaire les [19 et 20 mai 1970](#) en vue d'élire un nouveau Directeur général à la suite de la démission de David Morse le 9 février 1970, prenant effet le 31 mai 1970. Lors de la session ordinaire précédente (178^e session), le Président avait « annonc[é] qu'à la suite des consultations entre les groupes et conformément à l'article 20 du Règlement du Conseil d'administration, il a[vait] convoqué une session spéciale pour la désignation du Directeur général du Bureau international du Travail, qui se tiendra[it] du 18 au 20 mai 1970. » ([GB.178/PV](#), p. 86).

¹ Il convient de faire une distinction entre les *sessions spéciales* et les *séances spéciales*, lesquelles ont été organisées, par exemple, en hommage à la mémoire d'un Directeur général (Albert Thomas en [juin 1932](#) ou Wilfred Jenks en [novembre 1973](#)) ou encore pour accueillir des personnalités éminentes (Joseph Stiglitz en [mars 2009](#)).

6. Comme indiqué précédemment, le Président a refusé à deux occasions de répondre favorablement à des demandes visant à convoquer une session extraordinaire. Tout d'abord, en 1973, lorsque deux membres du Conseil d'administration avaient demandé la tenue d'une session extraordinaire pour débattre de la question du coup d'État au Chili. Après avoir consulté les Vice-présidents, le Président avait décidé qu'il n'était pas nécessaire de convoquer une session extraordinaire, « en raison de la situation financière de l'OIT, et comme la présente session devait commencer incessamment » ([GB.191/PV](#), p. II/1).

7. Deux années plus tard, en 1975, la Fédération syndicale mondiale a demandé la convocation d'une session extraordinaire consacrée aux événements en Espagne, mais le Président du Conseil d'administration a décidé de ne pas accéder à cette demande (voir la note interne du Bureau du Conseiller juridique du 7 octobre 1975, ci-jointe).

Document n°19

BIT, Note relative aux sessions spéciales du Conseil d'administration – origine et évolution des règles applicables, septembre 2023



Sessions spéciales du Conseil d'administration – Origine et évolution des règles applicables

	Règlement du Conseil d'administration	Constitution	Membres titulaires du Conseil	Origine et justification
1920	<p>ARTICLE 10 <i>Sessions.</i></p> <p>[...] Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 393 du Traité de Versailles, le Président peut également convoquer une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire, et il est tenu de convoquer une session spéciale lorsqu'il a reçu à cet effet une demande signée par six membres du même groupe.</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>50 pour cent des membres du groupe gouvernemental ou tous les membres d'un groupe non gouvernemental</p>	<p>ARTICLE 393</p> <p>[...] Une session spéciale devra être tenue chaque fois que dix membres au moins du Conseil auront formulé une demande écrite à ce sujet.</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>41 pour cent du nombre total de membres titulaires du Conseil d'administration (24)</p>	<p>Gouvernements: 12 Employeurs: 6 Travailleurs: 6</p>	<p>À la deuxième session du Conseil d'administration, un projet de règlement a été présenté mais pas examiné (annexe 9 des procès-verbaux)</p> <p>Puis le projet d'article 11 prévoyait la convocation d'une session spéciale «à réception d'une demande écrite formulée à cet effet et signée par 10 membres du Conseil ou plus, conformément aux dispositions de l'article 393 du Traité de Versailles. La tenue d'une session spéciale est annoncée au moins 7 jours avant l'ouverture de celle-ci.»</p> <p>À la troisième session du Conseil d'administration, un projet de règlement a été présenté par une commission spéciale et examiné (GB.3/PV, p.16-18 et 60-61). L'article 11 proposé par la commission spéciale a été adopté en tant qu'article 10.</p> <p>Le motif de l'évolution intervenue entre la deuxième et la troisième sessions est exposé dans une note non datée et non signée contenant l'observation ci-dessous sur la proposition visant à fixer à 10 le nombre de membres signataires requis: « A ceci on peut objecter que, seul, le groupe des représentants des Gouvernements serait à même de provoquer une réunion et qu'aucun des autres groupes</p>

				<i>n'aurait la possibilité de le faire. Il conviendrait de réduire le nombre de membres exigés afin de permettre à tout groupe qui le désirerait, de provoquer une session extraordinaire ».</i>
1934	<p>ARTICLE 11</p> <p>2. Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation (393), le Président peut également convoquer une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire, et il est tenu de convoquer une session spéciale lorsqu'il a reçu à cet effet une demande signée <i>par huit membres du groupe gouvernemental, ou six membres du groupe patronal, ou six membres du groupe ouvrier.</i></p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>50 pour cent des membres du groupe gouvernemental ou 75 pour cent des membres d'un groupe non gouvernemental</p>	<p>Article 393 (modifié par la Conférence internationale du Travail à sa 4^e session, en octobre 1922)</p> <p>Une session spéciale devra être tenue chaque fois que <i>douze personnes faisant partie du Conseil</i> auront formulé une demande écrite à cet effet.</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>37, 5 pour cent du nombre total de membres titulaires du Conseil d'administration (32)</p>	<p>Article 393 (modifié)</p> <p>Gouvernements: 16 Employeurs: 8 Travailleurs: 8</p>	<p>GB.68/PV, p. 80-81</p> <p>« La Commission a considéré qu'en raison de l'accroissement de la représentation des pays extra-européens au sein du Conseil, il serait difficile d'obtenir la signature de tous les membres du groupe patronal ou du groupe ouvrier pour la convocation de sessions spéciales du Conseil; en conséquence, une disposition qui exigerait la signature de tous les membres de l'un ou l'autre de ces groupes rendrait impossible la convocation dans un bref délai d'une session extraordinaire pour l'examen des questions urgentes, sauf à la demande des membres du groupe gouvernemental.</p> <p><i>La Commission propose donc de porter à huit le nombre de membres du groupe gouvernemental et de maintenir le nombre de membres à six dans le cas de deux autres groupes.»</i></p>
1955	<p>Article 20</p> <p>2. Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut</p>	<p>Article 7, paragraphe 8 (modifié par la Conférence à sa 36^e session, en juin 1953)</p>	<p>Article 7, paragraphe 8 (modifié)</p>	<p>GB.128/PV, p. 109 «La Commission a également noté que le Règlement mentionne dans divers articles le nombre des membres du Conseil qui doivent accomplir telle démarche déterminée pour qu'elle soit valable. Elle a estimé qu'en raison de l'augmentation du nombre des membres du Conseil, les chiffres prévus dans ces</p>

	<p>également convoquer une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire, et il est tenu de convoquer une session spéciale lorsqu'il a reçu à cet effet une demande signée <i>par dix membres du groupe gouvernemental, ou sept membres du groupe des employeurs, ou sept membres du groupe des travailleurs.</i></p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>50 pour cent des membres du groupe gouvernemental ou 70 pour cent des membres d'un groupe non gouvernemental</p>	<p>Une session spéciale devra être tenue chaque fois que <i>seize personnes faisant partie du Conseil</i> auront formulé une demande écrite à cet effet.</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>41 pour cent du nombre total de membres titulaires du Conseil d'administration (40)</p>	<p>Gouvernements: 20 Employeurs: 10 Travailleurs: 10</p>	<p>dispositions devraient être modifiés pour maintenir dans l'ensemble les mêmes proportions».</p>
1974	<p>Article 20</p> <p>2. Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut également convoquer une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire, et il est tenu de convoquer une session spéciale lorsqu'il a reçu à cet effet une demande signée <i>par seize membres du groupe gouvernemental, ou douze membres du groupe des</i></p>	<p>Article 7, paragraphe 8 Non modifié</p>	<p>Article 7, paragraphe 1 (amendé en 1962 et 1972)</p> <p>Gouvernements: 28 Employeurs: 14 Travailleurs: 14</p>	<p>GB.194/SC/5/4, paragr. 6 d) «l'article 20, paragraphe 2, qui dispose qu'on est tenu de convoquer une session spéciale du Conseil d'administration lorsqu'il a été reçu une demande signée par <u>dix</u> membres du groupe gouvernemental, ou <u>sept</u> membres du groupe des employeurs, ou <u>sept</u> membres du groupe des travailleurs. Jusqu'en 1963, ces chiffres équivalaient à la moitié des membres du groupe gouvernemental et à 70 pour cent du groupe des employeurs ou du groupe des travailleurs; à partir de 1963, ils représentaient respectivement quelque 40 et 60 pour cent. On remarquera que, dans l'un et l'autre cas, ces chiffres sont sensiblement inférieurs à celui des seize membres requis à cet effet par la Constitution (article 7, paragraphe 8); ce dernier chiffre a été fixé par</p>

	<p><i>employeurs, ou douze membres du groupe des travailleurs.</i></p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>57 pour cent des membres du groupe gouvernemental, ou 85 pour cent des membres d'un groupe non gouvernemental</p>			<p>l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1953, pour maintenir la proportion antérieure (de 40 pour cent) par rapport au nombre total des membres du Conseil d'administration. Compte tenu de la disposition constitutionnelle, qui ne permet pas d'exiger plus de seize voix pour demander une session spéciale du Conseil d'administration, il est proposé que les chiffres "dix", "sept" et "sept" soient remplacés par les chiffres "seize", "douze" et "douze"».</p>
2005	<p>3.2.2 Non modifié</p>	Non modifié	Non modifié	<p>GB.294/LILS/1 Nouvelle numérotation dans le cadre de la publication du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration</p>
2016	<p>3.2.2. Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut également convoquer, <u>après consultation avec les autres membres du bureau,</u> une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire. Le Président est tenu de le faire à la réception d'une demande à cet effet signée <i>par seize membres du groupe gouvernemental, ou douze membres du groupe des employeurs, ou douze membres du groupe des travailleurs.</i></p>	Non modifié	Non modifié	<p>GB.326/LILS/2</p> <p>La consultation avec les autres membres du bureau a été ajoutée afin de codifier la pratique établie.</p>

Conclusion

L'article 7, paragraphe 8, de la Constitution prévoit qu'une session extraordinaire du Conseil d'administration se tient à la demande d'un nombre déterminé de membres titulaires du Conseil d'administration (représentant environ 40 pour cent du nombre total de membres titulaires), sans

considération du groupe auquel ces membres appartiennent. Ce nombre, initialement fixé à 10, est actuellement de 16, et sera porté à 32 à l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986.

L'article 7 de la Constitution prévoit en outre que le Conseil d'administration établit son règlement. Dans les limites ainsi fixées, le Conseil d'administration a défini des règles complémentaires en application desquelles une session extraordinaire peut aussi être convoquée à l'initiative du Président ou à la demande, formulée par écrit, d'un nombre déterminé de membres titulaires de l'un des trois groupes. Le nombre de membres d'un groupe requis pour convoquer une session extraordinaire était de 6 membres de l'un des groupes (formule 6-6-6), puis est passé à 10 membres du groupe gouvernemental, ou 7 membres du groupe des employeurs, ou 7 membres du groupe des travailleurs (formule 10-7-7), et est aujourd'hui de 16 membres du groupe gouvernemental, ou 12 membres du groupe des employeurs, ou 12 membres du groupe des travailleurs (formule 16-12-12). La raison d'être cette règle complémentaire est que chacun des trois groupes, et pas uniquement le groupe gouvernemental, devrait avoir le pouvoir de déclencher la convocation d'une session extraordinaire.

Il ressort de la lecture combinée de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution et du paragraphe 3.2.2. du Règlement du Conseil d'administration qu'une session spéciale, ou session extraordinaire, du Conseil d'administration («*special meeting of the Governing Body*» en anglais) peut être convoquée dans trois situations distinctes.

- Premièrement, à la demande d'au moins 16 membres titulaires du Conseil d'administration, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent (par exemple, une demande écrite signée par 8 membres du groupe gouvernemental, 2 membres du groupe des employeurs et 6 membres du groupe des travailleurs, ou une demande écrite signée par 6 membres du groupe gouvernemental et 10 membres du groupe des employeurs, ou encore une demande écrite signée par 7 membres du groupe des employeurs et 9 membres du groupe des travailleurs). Il n'existe aucun précédent.
- Deuxièmement, à la discrétion du Président, lorsqu'il le juge nécessaire après consultation des Vice-présidents. Cette possibilité a été invoquée à cinq reprises; trois sessions extraordinaires ont été convoquées.
- Troisièmement, à la demande de la majorité des membres titulaires de l'un des trois groupes, c'est-à-dire 16 membres du groupe gouvernemental, ou 12 membres du groupe des employeurs, ou 12 membres du groupe des travailleurs. Il n'existe aucun précédent.

En résumé, en raison de son caractère exceptionnel, une session extraordinaire du Conseil d'administration devrait être convoquée seulement si le Président le juge nécessaire, ou si un nombre considérable de membres titulaires du Conseil d'administration appartenant au même groupe ou à des groupes différents en font la demande formelle. Ces règles sont complémentaires mais distinctes, et peuvent être appliquées séparément.

Document n° 20

BIT, Note relative à l'effet juridique contraignant des avis consultatifs de la CIJ, septembre 2023



Effet juridique contraignant des avis consultatifs de la CIJ

1. La question est souvent posée de savoir si, en cas de saisine de la Cour internationale de Justice (CIJ), l'avis consultatif de la Cour aurait un effet contraignant et, dans l'affirmative, sur quelle base.
2. D'après la théorie générale du droit, les avis consultatifs de la CIJ sont des exposés de droit sur des questions juridiques soumises à la Cour par des organes du système des Nations Unies et d'autres institutions internationales autorisés à le faire. Les avis consultatifs ne constituent pas une décision au sens de l'article 59 du Statut de la Cour. Contrairement aux procédures contentieuses, les procédures consultatives ne concernent pas des parties à un différend entre États et n'ont pas l'autorité de la chose jugée (*res judicata*), ce qui signifie qu'elles n'ont pas pour résultat un arrêt définitif et non susceptible de recours excluant la remise en débat de la même réclamation entre les mêmes parties.
3. Toutefois, les avis consultatifs relatifs à l'interprétation de la Constitution de l'OIT ou d'une convention internationale du travail ont force obligatoire parce que le paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution le prévoit expressément (I). Plus largement, il ressort nettement de la pratique des États et de la doctrine que l'effet juridique d'un avis consultatif de la Cour fait en réalité autant autorité qu'un arrêt et que l'organisation requérante est liée par l'«avis» de la Cour (II).

I.

4. Selon la Cour internationale de Justice, «[u]ne distinction doit être établie entre le caractère consultatif de la fonction de la Cour et les effets particuliers que les parties à un différend existant peuvent souhaiter attribuer, dans leurs relations mutuelles, à un avis consultatif de la Cour, qui, "comme te[[]], ... ne saurait avoir d'effet obligatoire" (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 71). Ces effets particuliers, étrangers à la Charte et au Statut qui fixent les règles de fonctionnement de la Cour, découlent d'accords distincts; en l'espèce, la section 30 de l'article VIII de la Convention générale dispose que "[l]'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif".» (*Immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999, paragr. 25, p. 77).
5. Comme l'indique le [site Web](#) de la Cour, «[c]ontrairement aux arrêts, et sauf les rares cas où il est expressément prévu qu'ils auront force obligatoire (comme le font, par exemple, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies et l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies), les avis consultatifs de la Cour n'ont pas d'effet contraignant. *Il appartient aux institutions ou organes internationaux qui les ont demandés de décider, par les moyens qui leur sont propres, de la suite à réserver à ces avis.*»

6. Dans le cas de l'OIT, un «effet particulier» est attribué aux avis consultatifs de la Cour par une disposition constitutionnelle expresse, à savoir le paragraphe 1 de l'article 37, qui prévoit sans aucune ambiguïté de soumettre à l'«appréciation» de la Cour internationale de Justice les différends d'interprétation. Les rédacteurs de la Constitution de l'OIT ont donc confié à la Cour la responsabilité de formuler des «appréciations» – et non des avis – en vue du règlement définitif des différends d'interprétation. Il s'ensuit qu'en adhérant à l'Organisation tous les États Membres acceptent le caractère contraignant de toute «appréciation» que formulerait la Cour en réponse à une demande qui lui serait soumise en vertu du paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution.
7. Comme *Roberto Ago*, ancien président de la Cour, l'a écrit: «en vertu de certaines dispositions, [les avis consultatifs] peuvent poursuivre un objectif plus ambitieux, à savoir régler un différend auquel une de ces institutions est partie. Des exemples de telles dispositions peuvent être trouvés dans [...] les instruments constitutifs de certaines de ces organisations [...] La caractéristique essentielle commune à toutes ces dispositions est que celles-ci qualifient l'avis demandé à la Cour de "décision" au sujet du différend en question, ce qui signifie qu'elles lui confèrent une "force contraignante" pour les parties au différend ¹». *Shabtai Rosenne*, pour sa part, fait état de «cas exceptionnels dans lesquels des États et des organisations internationales sont convenus par des accord collatéraux que l'avis aura force obligatoire ou sera décisif. Dans ces cas, l'obligation de respecter l'avis découle de l'accord» ².
8. Des dispositions similaires, prévoyant la saisine de la Cour, sont énoncées à la section 32 de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qui établit que l'avis de la Cour sera accepté comme décisif, et à l'ancien article XII du Statut du Tribunal administratif de l'OIT. *Guillaume Bacot*, faisant explicitement référence au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, note qu'«il est habituellement admis que toutes ces dispositions signifient que ces avis rendus par la Cour doivent être acceptés comme obligatoires» ³. *Robert Kolb* estime quant à lui que «la force obligatoire de l'avis de la Cour découle, en droit, non pas de l'avis lui-même, mais du texte juridique collatéral qui confère à l'avis une force juridique qu'il n'aurait pas eue autrement. Dans un tel cas, l'avis est une forme déguisée d'arrêt, la fonction consultative de la Cour étant utilisée pour trancher un différend ou un point de droit [...] Les parties ne peuvent pas déroger au Statut et au Règlement [de la Cour] en réduisant les obligations qui leur incombent en vertu de ces textes [...] Toutefois, elles sont tout à fait en droit de se donner des obligations supplémentaires sous réserve que cela ne soit pas contraire à la lettre et à l'esprit des textes» ⁴.

¹ Roberto Ago, «[Binding Advisory Opinions of the International Court of Justice](#)» (en anglais), *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, p. 439. Comme le note Ago, «la Cour n'a jamais considéré qu'il lui appartenait de se prononcer sur la conformité de ces clauses avec les critères par lesquels son Statut établit des distinctions entre les fonctions de la Cour. De même, elle n'a pas estimé utile de se prononcer sur la question de savoir si le fait d'attribuer le caractère contraignant d'une «décision» à un texte adopté en tant qu'«avis» était compatible avec le caractère intrinsèquement consultatif de ce dernier»; *ibid*, p. 443.

² Shabtai Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, 2006, vol. III, p. 1698, disponible en anglais.

³ Guillaume Bacot, «Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la CPIJ et de la CIJ», *Revue générale de droit international public*, vol. 84, 1980, p.1034.

⁴ Robert Kolb, *The International Court of Justice*, 2014. pp. 1187-1188 (en anglais). Voir aussi Jochen Frowein; Karin Oellers-Frahm, «Advisory opinions - Article 65» in A Zimmermann; C Tomuschat; K Oellers-Frahm (eds.), *The Statute of the International Court of Justice - A Commentary*, 2006, p. 1416.

9. Le caractère contraignant des avis consultatifs rendus par la Cour à la demande de l'OIT est généralement reconnu et accepté depuis plus de 100 ans par tous les mandats tripartites (gouvernements, employeurs, travailleurs) sans exception. En effet, les archives du BIT abondent d'expressions qu'ont utilisées les mandants (mais aussi le Bureau et les organes de contrôle), telles que «avis contraignant», «force de loi», «décision contraignante», «vérité juridique», «interprétation faisant autorité», «décision faisant autorité», «interprétation définitive», «décision finale», «expression du droit en vigueur» – qui toutes traduisent la conviction profonde que le paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution confère un caractère contraignant aux avis consultatifs obtenus sur cette base. Une compilation des déclarations à cet effet est présentée dans l'annexe. En substance, cette *opinio juris* des mandants tripartites de l'OIT illustre le fait que le paragraphe 1 de l'article 37 doit être compris comme une «clause compromissaire» conférant un caractère décisif et concluant aux avis consultatifs de la Cour.

10. C'est précisément cette conviction qui a motivé les six demandes de renvoi déposées auprès de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) entre 1922 et 1932. Pourquoi les mandants de l'OIT auraient-ils débattu de ces demandes et les auraient-ils soumises à un vote s'ils n'avaient pas eu pour compréhension commune qu'ils auraient l'obligation de se conformer à la «décision» de la Cour? Et qui connaîtrait mieux l'effet juridique des avis consultatifs que ceux qui, par le passé, ont comparu devant la Cour et expliqué les motifs des demandes de renvoi adressées par l'OIT? Quand les deux premières questions d'interprétation ont été soumises à la CPJI en 1922, *Albert Thomas* a déclaré «[p]our trancher des conflits de cette nature, il a paru à notre Organisation, et il a paru aux Gouvernements qu'il n'était pas d'autorité plus haute ni plus certaine, que la Cour permanente de Justice internationale» et noté «l'acceptation de la juridiction obligatoire [de la Cour permanente], qui a le droit de donner d'une convention internationale quelconque, une interprétation officielle, participant de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore». *Harold Butler* a quant à lui indiqué, dans une déclaration écrite à la Cour ce qui suit: «L'objet de la présente procédure devant la Cour est d'obtenir une interprétation authentique. Une fois que cette interprétation aura été donnée, dans quelque sens que ce soit, elle entraînera *ipso facto* la disparition de toutes les divergences et toutes les inégalités, car les États liés par la convention auront l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour donner effet à l'interprétation fournie par la Cour».

11. Outre la mention expresse de «l'appréciation de la Cour internationale de Justice» au paragraphe 1 de l'article 37, l'effet contraignant des avis consultatifs se fonde sur la logique institutionnelle et le bon sens. Si l'avis de la Cour n'était pas accepté comme contraignant, l'article 37 perdrait tout son sens et serait privé de son objet en tant que clause de règlement des différends, car aucune autorité ne serait désignée comme compétente pour régler avec autorité une difficulté d'interprétation. Dans ce cas, quelle serait la nécessité ou l'utilité d'inclure le paragraphe 1 de l'article 37 dans la Constitution de l'OIT et pourquoi la Constitution imposerait-elle de soumettre toute question ou difficulté d'interprétation à l'appréciation de la CIJ?

II.

12. À un niveau plus général, il est communément admis dans la pratique des États et la doctrine que les avis consultatifs de la CIJ, même s'ils ne sont pas formellement contraignants, ont une valeur juridique et peuvent, à bien des égards, être assimilés à des arrêts juridiquement contraignants. En 1927 déjà, un comité de la Cour permanente avait exprimé l'avis suivant: «il n'y a qu'une différence purement nominale entre les affaires contentieuses et les affaires consultatives. La différence principale réside dans la façon dont l'affaire est introduite devant la Cour. De la sorte, l'opinion selon laquelle les avis consultatifs n'ont pas force obligatoire est plutôt théorique que réelle»⁵.
13. En 1929, *Charles De Visscher* a exprimé l'avis que «dans les limites de la question qu'il a posée à la Cour sur les aspects juridiques d'un différend, le Conseil [de la Société des Nations] est forcément lié par l'avis rendu: cet avis n'est donc pas une consultation ordinaire, semblable à celle que le Conseil pourrait demander à un comité de juristes, par exemple, et qu'il serait libre par la suite d'écarter à volonté»⁶. Quatre ans après, *Georges Scelle* écrivait: «un avis consultatif est un exposé de droit; il est contradictoire, et donc techniquement impossible de déclarer, qu'un sujet de droit [...], quand il sait ce que le droit dit au sujet d'un cas concret, peut refuser de s'y conformer»⁷.
14. La doctrine a depuis confirmé que l'autorité des avis de la Cour les rend – dans la pratique – contraignants pour l'organisation requérante. Ainsi qu'il a été observé, «un avis consultatif n'est pas seulement un conseil ou une consultation [...]. Il n'y a pas de différence fondamentale entre la valeur intrinsèque du contenu de l'avis de la Cour et celle d'un arrêt rendu par la même Cour, en ce sens que tous deux sont des décisions judiciaires qui font autorité et tranchent des questions ayant été soumises à la Cour»⁸. Selon un autre théoricien, «que les avis consultatifs de la Cour soient formellement contraignants pour d'autres ou non, ils le sont pour les organes des Nations Unies en ce qui concerne le point de droit tranché par l'acte juridictionnel de la Cour. Dans la mesure où ces organes sont obligés, ou décident délibérément, d'adopter une solution juridique sur le point tranché par l'avis de la Cour, ce point de droit devient contraignant pour l'organe requérant»⁹.
15. Il est aussi largement prouvé que les États acceptent systématiquement les avis de la Cour comme étant définitifs et s'abstiennent de mettre en question le raisonnement juridique de la Cour. Les déclarations des représentants de la France et du Royaume-Uni à l'Assemblée générale des Nations Unies en réaction à l'avis consultatif sur la [réparation des dommages subis](#) en sont des illustrations éloquentes. Comme l'avait souligné M^{me} Bastid, représentante de la France, «l'Assemblée avait demandé à la Cour

⁵ Cité dans Leland Goodrich, «The nature of the advisory opinions of the Permanent Court of International Justice», *American Journal of International Law*, vol. 32, 1938, p. 739.

⁶ Ch. De Visscher, «Nature des avis consultatifs et limites de leur autorité», *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 26, 1929, p. 27.

⁷ Georges Scelle, «Règles générales du droit de la paix», *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 46, 1933, p. 581.

⁸ Georges Abi-Saab, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, 1967, p.75.

⁹ R. Kolb, *op. cit.*, p. 1184 (en anglais).

internationale de Justice de rendre un avis faisant autorité, car elle ne savait pas exactement quelles conditions juridiques devaient être remplies pour que le Secrétaire général puisse agir. L'Assemblée générale se trouve désormais dans la même situation qu'une personne qui aurait demandé l'avis d'un juriste sur une question juridique et qui, sur la foi de cet avis et sans le discuter, agirait conformément aux conclusions de cet expert». M. Fitzmaurice, représentant du Royaume-Uni, avait quant à lui déclaré: «la Sixième Commission ne pouvait ni approuver ni rejeter les conclusions de la Cour sur un point de droit. Le gouvernement du Royaume-Uni se félicite vivement de l'avis de la Cour, non parce que ses conclusions sont conformes à l'argumentation que le Royaume-Uni avait présentée à la Cour, mais parce qu'il pense qu'elles sont dans l'intérêt supérieur des Nations Unies elles-mêmes»¹⁰.

16. Il y a lieu aussi de rappeler que dans sa résolution [A/RES/73/295](#), adoptée le 22 mai 2019 pour donner suite à l'avis consultatif de la Cour sur l'affaire de l'archipel des Chagos, l'Assemblée générale a considéré «que le respect de la Cour et des fonctions qu'elle remplit, notamment dans l'exercice de la compétence consultative, est essentiel au droit international, à la justice internationale et à un ordre international fondé sur l'état de droit». Dans le même ordre d'idée, dans sa résolution [A/RES/ES-10/15](#), adoptée à la suite de l'avis consultatif sur l'édification d'un mur, l'Assemblée générale a «considér[é] que le respect de la Cour et des fonctions qu'elle remplit est indispensable pour faire prévaloir le droit et [...] demand[é] à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de leurs obligations juridiques telles qu'elles sont énoncées dans l'avis consultatif».
17. On ne saurait par ailleurs trop souligner l'autorité morale dont jouissent les avis consultatifs de la Cour en raison de la stature des juges et de la haute estime dans laquelle la Cour est tenue. La Cour a rendu des avis qui ont fait date et ont apporté une contribution déterminante au développement du droit international dans de nombreux domaines (par exemple, l'avis sur le *génocide* (1951), l'avis sur la *réparation des dommages subis* (1949), l'avis sur la *Namibie* (1971), l'avis sur les *armes nucléaires* (1996))¹¹. De surcroît, les avis consultatifs sont souvent formulés en des termes qui ne laissent guère de doute quant à l'autorité des exposés de droit qu'ils contiennent. Les avis consultatifs sur l'*édification d'un mur* (2002) et l'*archipel des Chagos* (2019) sont des exemples notables d'«avis» juridiques équivalant à des arrêts *erga omnes* auxquels il faut se conformer, en particulier en ce qui concerne les devoirs et obligations des États Membres de l'Organisation des Nations Unies en vertu du droit international¹².
18. Il est intéressant de noter que la principale distinction entre les arrêts et les avis consultatifs, à savoir le fait que seuls les arrêts ont l'autorité de la chose jugée (ce qui signifie que la décision est définitive et que la question ne peut être réexaminée), a

¹⁰ Cité dans Edvard Hambro, «The Authority of the Advisory Opinions of the International Court of Justice», disponible en anglais, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 3, 1954, pp. 16-17.

¹¹ Au sujet de l'effet normatif des avis consultatifs de la Cour, voir Teresa Mayr, Jelka Mayr-Singer, «Keep the wheels spinning: The contributions of advisory opinions of the international Court of Justice to the development of International Law», *ZaöRV*, vol. 76, 2016, pp. 425-449.

¹² Voir Richard Falk, «Towards Authoritativeness: The ICJ Ruling on Israel's Security Wall», *American Journal of International Law*, vol. 99, 2005, pp. 42-52.

récemment été remise en cause. Dans un [arrêt de 2021](#) relatif à la délimitation de la frontière maritime entre Maurice et les Maldives, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) a fait valoir que l'avis consultatif de 2019 sur l'archipel des Chagos avait réglé le différend en faveur de Maurice, marquant ainsi «le début d'une nouvelle ère dans laquelle les cours et tribunaux internationaux reconnaissent les avis consultatifs de la Cour comme des précédents qui ont l'autorité (normative) de régler un différend»¹³. Avant même l'arrêt du TIDM, cependant, il avait été souligné dans des publications spécialisées qu'«un avis consultatif, comme un jugement dans une affaire contentieuse, jouit de fait d'une sorte de statut de la chose jugée, étant donné qu'il n'existe pas de mécanisme de recours contre l'un ou l'autre. En bref, bien qu'elle ait été souvent soulignée, l'absence de l'autorité de la chose jugée, dans un avis consultatif, a des incidences pratiques très négligeables»¹⁴.

* * *

19. En conclusion, s'il était envisagé de soumettre à l'appréciation de la Cour la difficulté d'interprétation de la convention n° 87, il faudrait dûment prendre en compte le fait que, pour les raisons exposées plus haut, l'avis de la Cour sur la ou les questions juridiques qui lui seraient soumises serait contraignant pour l'Organisation et ses mandants tripartites. Bien comprendre cet important paramètre serait une condition nécessaire à toute prise de décision quant à la saisine de la cour. Pour citer une fois encore une étude d'une importance fondamentale sur le fonctionnement de la Cour, «toute autre attitude porterait atteinte à l'autorité et au prestige de la Cour. Sur le plan politique, les deux choses sont une: soit l'organisation requérante est prête à suivre ou à être guidée par l'avis consultatif de la Cour, auquel cas elle peut en demander un, soit elle ne l'est pas, auquel cas elle ne doit pas le demander. C'est là une responsabilité politique majeure que doit assumer quiconque envisage de demander un avis consultatif. Il faut de toute évidence éviter d'embarrasser l'organe judiciaire suprême des Nations Unies»¹⁵.

20. Comme l'a souligné la Présidente de la Cour dans une récente [déclaration](#), «les États qui adhèrent vraiment à l'état de droit doivent confier aux cours et tribunaux internationaux le règlement judiciaire de leurs différends. Quand un État se soustrait au règlement obligatoire d'un différend par une tierce partie, ses invocations de l'état de droit sonnent creux. [...] L'état de droit exige des États qu'ils appliquent systématiquement les décisions des cours et des tribunaux qui sont obligatoires à leur égard, même s'ils ne sont pas d'accord avec une décision». Il est difficile de concevoir pourquoi le principe de la primauté du droit s'appliquerait différemment à l'OIT au sujet d'un avis consultatif rendu par la CIJ à la demande de l'OIT elle-même et sur la base d'une clause obligatoire de règlement des différends par une tierce partie figurant dans sa Constitution.

¹³ Niccolo Lanzoni, «The authority of ICJ advisory opinions as precedents: The *Mauritius/ Maldives Case*» (en anglais), *Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, p. 321.

¹⁴ R. Kolb, *op. cit.*, p. 1183 (en anglais).

¹⁵ R. Kolb, *op. cit.*, p. 1186 (en anglais).

Annexe – Compilation de déclarations relatives à l'effet juridique des avis consultatifs demandés au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT

I. Gouvernements

En 1922, dans le cadre des discussions du Conseil de la Société des Nations au sujet du renvoi éventuel devant la Cour permanente de Justice internationale (ci-après «la CPJI») de la question concernant la *Production agricole* (1922), le délégué de la **France** a déclaré: «il suffirait de s'en référer à la Cour, dont une décision formelle lèverait toute difficulté ultérieure» ([Bulletin officiel, 1922, vol. VI, n° 11, p. 388](#)).

En 1931, dans le contexte de la procédure consultative concernant *la Ville libre de Dantzig et l'OIT*, le représentant de la **Pologne** a déclaré ce qui suit devant la CPJI: «[l]a Pologne attend avec déférence l'opinion de la Cour; conformément à la réponse qui sera donnée à la question posée par le Conseil de la Société des Nations, la Pologne entreprendra les mesures nécessaires dictées par la situation qui, dès lors, se présentera» ([Bulletin officiel, 1931, vol. XVI, n° 2, p. 247](#)).

En 1932, dans le cadre de la procédure consultative relative à *l'Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, le représentant du **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** a déclaré que «les États avaient des interprétations différentes [...] et que, dans ces conditions, le gouvernement de Sa Majesté proposait que le Conseil d'administration invite le Conseil de la Société des Nations à obtenir un règlement faisant autorité auprès de la Cour» ([Bulletin officiel, 1933, vol. XVIII, n° 2, p. 84](#)).

En 1989, le membre gouvernemental des **Pays-Bas** de la Commission de l'application des normes a souligné «la nécessité d'une coordination étroite entre les juristes du BIT et les juristes nationaux [car] leur interprétation des normes de l'OIT peut sensiblement diverger, aucune d'elle ne faisant d'ailleurs autorité puisque, on le sait, seule la Cour internationale de Justice est compétente en la matière» ([CIT, Compte rendu provisoire, 1989, p. 26/4, paragr. 12](#)).

En 1990, le membre gouvernemental de la **Finlande**, s'exprimant au nom des **gouvernements nordiques**, a déclaré devant la Commission de l'application des normes que «[s]elon la Constitution de l'OIT, la compétence pour donner des interprétations définitives des conventions appartient à la Cour internationale de Justice» ([CIT, Compte rendu provisoire, 1990, p. 27/8, paragr. 31](#)).

En 1991, le membre gouvernemental de la **France** a déclaré devant la Commission de l'application des normes que «la Cour internationale de Justice est, en cas de besoin, le recours suprême pour l'interprétation de la Constitution et des conventions» ([CIT, Compte rendu provisoire, 1991, p. 24/5, paragr. 21](#)).

En 2010, le membre gouvernemental du **Venezuela**, s'exprimant au nom du **Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)**, a exprimé l'avis suivant: «la commission d'experts interprète des conventions alors que la Constitution a attribué cette compétence à la Cour internationale de Justice» ([CIT, Compte rendu provisoire, 2010](#),

Compte rendu provisoire 16, Rapport de la Commission de l'application des normes, première partie, paragr. 64).

En 2014, le délégué gouvernemental du **Venezuela** à la Conférence internationale du Travail a déclaré ce qui suit en séance plénière: «*[l]es dispositions du paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT sont claires et catégoriques quant au règlement des différends, à savoir qu'il faut se tourner vers la Cour internationale de Justice pour qu'elle interprète une fois pour toutes la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et qu'elle émette un avis contraignant sur la question faisant débat*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 2014](#), p. 17/12).

II. Employeurs

En 1926, dans le cadre de la procédure consultative concernant le *Travail personnel du patron* (1926), le représentant de l'Organisation internationale des employeurs industriels a déclaré ce qui suit devant la CPIJ: «*En vain viendrait-on dire que la Cour ne peut donner ici qu'un avis consultatif. Il est évident qu'ici, comme dans d'autres domaines, la Cour exerce la fonction judiciaire consistant à interpréter le droit et que son avis doit être considéré comme exprimant le droit en vigueur*» ([Bulletin officiel, 1926, vol. XI, n° 5, p. 221](#)).

En 1989, le membre employeur de la Suède de la Commission de l'application des normes a déclaré ce qui suit: «*Un seul organisme – la Cour internationale de Justice – est habilité à donner des interprétations des conventions de l'OIT qui font foi. Il a rarement été fait recours à cette instance, probablement parce que la manière dont le système fonctionne a largement donné satisfaction. Il faudrait cependant avoir toujours présent à l'esprit la fonction de suprême arbitre de la Cour internationale de Justice*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1989](#), p. 26/6, paragr. 21).

En 1992, le porte-parole du groupe des employeurs à la Commission de l'application des normes a affirmé qu'«*en vertu de la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de justice [pouvait] donner une interprétation définitive d'une convention*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1992](#), pp. 27/4 et 27/5, paragr. 17).

En 1993, le porte-parole du groupe des employeurs a fait observer que «*tout organe de contrôle ayant à examiner si un État remplit ses obligations en vertu d'une convention a[vait] une tâche d'interprétation à mener, bien qu'une seule instance -- la Cour internationale de justice – ait autorité pour lier les parties*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1993](#), p. 25/4, paragr. 19).

En 1994, le porte-parole des employeurs a fait remarquer que «*[s]eule la Cour internationale de Justice [pouvait] donner des interprétations contraignantes*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1994](#), p. 25/9, paragr. 21).

En 1998, le porte-parole des employeurs a réaffirmé que, «*[d]'après la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de Justice [était] habilitée à donner des interprétations définitives*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1998](#), p. 18/8, paragr. 17).

En 1999, le porte-parole des employeurs est parvenu avec regret à la conclusion suivante: «*C'est donc une bien maigre consolation de rappeler qu'une interprétation contraignante de textes juridiques ne peut être faite que par la seule Cour internationale de*

Justice. En l'absence de toute décision de la part de cette instance, il n'existe donc pas d'interprétation contraignante d'une manière générale de l'une et l'autre convention» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1999](#), pp. 23/39 et 23/40, paragr. 114).

En 2001, le vice-président employeur de la Commission de l'application des normes a estimé que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations *«ne [devait] pas créer de jurisprudence et se croire infaillible dans l'interprétation des normes [et qu'en] vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, cette compétence [relevait] exclusivement de la Cour internationale de justice»* (CIT, [Compte rendu des travaux, 2001](#), p. 22/4).

En 2002, le porte-parole des employeurs à la Commission de l'application des normes a souligné que *«[s]eule la Cour internationale de justice avait autorité pour émettre des interprétations contraignantes de conventions et recommandations, ce qui découl[ait] clairement de l'article 37 de la Constitution»* (CIT, [Compte rendu des travaux, 2002, Compte rendu provisoire n° 28, Rapport de la Commission de l'application des normes, Première partie](#), p. 28/13, paragr. 45).

En 2006, le représentant des employeurs à la Commission de proposition a déclaré ce qui suit: *«Un avis consultatif de la Cour internationale de Justice est un résultat qui pourrait être obtenu à relativement court terme et il s'agirait d'une décision contraignante dont l'exécution pourrait être assurée par le Conseil de sécurité des Nations Unies»* (CIT, [Compte rendu des travaux, 2006, Compte rendu provisoire n° 3-2, Deuxième rapport de la Commission de proposition](#), p. 3-2(&Corr.)/4).

En 2012, le porte-parole des employeurs à la Commission de l'application des normes a souligné que, *«[c]onformément à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la Cour internationale de Justice [pouvait] donner une interprétation définitive des conventions internationales du travail»* (CIT, [Compte rendu des travaux, 2012, Compte rendu provisoire n° 19\(Rev.\), Rapport de la Commission de l'application des normes, Première partie](#), paragr. 82).

III. Travailleurs

En 1932, dans le cadre de la procédure consultative relative à la convention sur le travail de nuit (femmes), le représentant de la Confédération internationale des syndicats chrétiens a déclaré qu'il attendait de la Cour *«la vérité juridique sur le texte en question, plus encore: la méthode d'interprétation des conventions qui [serait] le guide des États, de l'Organisation internationale du Travail et des organisations professionnelles dans tout le domaine des conventions»* ([Bulletin officiel, 1933, vol. XVIII, n° 2](#), p. 147).

En 1991, le porte-parole des travailleurs à la Commission de l'application des normes a déclaré que *«[p]our les membres travailleurs, les évaluations de cette commission ainsi que les vues exprimées par les experts n'[avaient] pas force de loi, bien que les vues de la commission d'experts, du fait de sa composition et de ses méthodes de travail, soient généralement admises sous réserve d'une interprétation définitive de la Cour internationale de Justice»*. (CIT, [Compte rendu des travaux, 1991](#), p. 24/4, paragr. 16).

En 1992, le membre travailleur de la Finlande à la Commission de l'application des normes a déclaré ce qui suit: *«jusqu'à une période récente, les interprétations faites par la commission d'experts ont été considérées comme liant les États Membres jusqu'à ce qu'une décision finale de la Cour internationale de Justice intervienne»* (CIT, [Compte rendu des travaux](#), 1992, p. 27/5, paragr. 19).

IV. Commission d'experts

En 1977, la Commission d'experts a déclaré que, aux termes *«de son mandat, la commission n'[était] pas appelée à donner une interprétation des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 de la Constitution»*. (CIT, [1977, Rapport III](#), Partie 4A, Rapport de la commission d'experts, étude d'ensemble, paragr. 32).

La commission a réitéré que *«son mandat ne lui [prescrivait] pas de donner des interprétations définitives des conventions, cette compétence revenant exclusivement à la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT»* en 1987, 1990, 1991, 2006 et 2013 (CIT, [1987, Rapport III](#), Partie 4A, paragr. 21; CIT, [1990, Rapport III](#), Partie 4A, paragr. 7; CIT, [1991, Rapport III](#), Partie 4A, paragr. 9; CIT, [2006, Rapport III](#), Partie 1A, p. 3; CIT, [2013, Rapport III](#), Partie 1A, paragr. 26).

En 1991, la commission a noté qu'*«[il était] essentiel pour le système de l'OIT que les vues qu'elle [était] appelée à exprimer à l'occasion de l'exercice desdites fonctions, dans les conditions ci-dessus rappelées, soient réputées valables et communément admises, sous réserve du pouvoir que [détenait] la Cour internationale de Justice qui, seule, [avait] compétence pour l'interprétation définitive des conventions»* (CIT, [1991, rapport III](#), Partie 4A, paragr. 12).

V. Le Bureau

En 1922, dans le cadre de la toute première demande d'avis consultatif présentée par l'OIT, le Directeur général du Bureau, M. Albert Thomas, a déclaré que, *«[p]our trancher des conflits de cette nature, il a paru à notre Organisation, et il a paru aux Gouvernements qu'il n'était pas d'autorité plus haute ni plus certaine, que la Cour permanente de Justice internationale»* ([Bulletin officiel](#), 1922, vol. VI, p. 73).

En 1922, dans son mémoire relatif à la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, le Bureau a indiqué que, *«jusqu'à la création de la Cour permanente de Justice internationale et à l'acceptation de sa juridiction obligatoire, le droit de donner, d'une convention internationale quelconque, une interprétation officielle, participant de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore, appartenait exclusivement aux États signataires»* ([Bulletin officiel](#), 1922, vol. VI, p. 329).

À la suite du prononcé de l'avis consultatif de la Cour, une lettre fut adressée à plusieurs gouvernements pour les informer que le «*débat (...) [avait] trouvé sa conclusion dans la décision de la Cour permanente de Justice internationale*» (Bulletin officiel, 1923, vol. VIII, n^{os} 1-2, p. 2).

En 1926, dans son mémoire en la procédure relative au *Travail personnel du patron*, le Bureau a apporté la précision suivante: «*Le considérant qui accompagne la question soumise à la Cour ne saurait être entendu comme une affirmation préjugant l'opinion que la Cour est appelée à émettre; il va sans dire que, tout au contraire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail s'incline par avance devant la décision de la Cour*» (Bulletin officiel, 1926, vol. XI, n^o 5, p. 180).

En 1930, dans son mémoire en la procédure relative à la *Ville libre de Dantzig*, le Bureau a déclaré qu'il «*ne se [croyait] pas autorisé à formuler à ce sujet une conclusion quelconque, et [qu']il [attendait] avec déférence la réponse de la Cour, à laquelle l'Organisation internationale du Travail ne [manquerait] pas de conformer son attitude*» (Bulletin officiel, 1931, vol. XVI, n^o 2, p. 109).

En 1932, lors de l'exposé oral qu'il a présenté dans le cadre de la procédure relative à la *Convention concernant le travail de nuit des femmes*, le représentant de l'OIT a déclaré: «*L'objet de la présente procédure devant la Cour est d'obtenir une interprétation authentique. Une fois cette interprétation donnée, dans un sens ou dans un autre, elle mettra un terme ipso facto à toutes les divergences et inégalités, étant donné que les États liés par la convention seront tenus de prendre les mesures nécessaires pour donner effet à l'interprétation formulée par la Cour*» (Bulletin officiel, 1933, vol. XVIII, n^o 2, p. 116 (en anglais)).

En 1969, le représentant du Conseiller juridique a expliqué aux membres de la Commission des programmes pour la jeunesse que, «*selon l'article 37 de la Constitution, seule la Cour internationale de Justice [avait] toute autorité pour interpréter les conventions*» (CIT, [Compte rendu des travaux, 1969](#), p. 756, paragr. 59).

En 1978, le Conseiller juridique de la Conférence, exposant son avis sur l'admission éventuelle de la Namibie en qualité de Membre de l'OIT, a déclaré que «*seule la Cour internationale de Justice [était], aux termes de l'article 37 de la Constitution, compétente pour donner une réponse autorisée*» sur toute question ou difficulté d'interprétation de la Constitution (CIT, [Compte rendu des travaux, 1978](#), p. 24/22).

Dans son rapport à la 70^e session de la Conférence en 1984, le Directeur général a rappelé la position de la commission d'experts, à savoir qu'«*il incombe à la Cour internationale de Justice, en vertu de l'article 37 de la Constitution, de donner une interprétation des conventions. Si, en raison de la qualité et de la compétence des membres de la commission d'experts, les avis de cette dernière méritent la plus grande attention et le plus grand respect, et si, dans la grande majorité des cas, ils sont acceptés par les gouvernements concernés, ils n'ont toutefois pas force de loi. La commission n'est pas un tribunal habilité à rendre des décisions liant les États Membres*» (CIT, [Rapport du Directeur général, 1984](#), p. 32).

En 1990, le représentant du Secrétaire général auprès de la Commission de l'application des normes a indiqué que les avis de la commission d'experts «*n'[avaient] pas l'autorité de la chose jugée en ce qui [concernait] l'interprétation dont ils [pouvaient] éventuellement procéder [et qu']une telle autorité s'[attachait] exclusivement aux décisions de la Cour internationale de Justice*» (CIT, [Rapport du Directeur général, 1990](#), p. 27/9, paragr. 35).

En 2010, la représentante du Secrétaire général auprès de la Commission de l'application des normes a fait valoir que la Cour internationale de Justice était «*le seul organe actuellement compétent pour fournir l'interprétation authentique prévu par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution*» (CIT, Compte rendu des travaux, 2010, [Compte rendu provisoire n° 16, Rapport de la Commission de l'application des normes, première partie](#), paragr. 33).

(Source: [GB.347/INS/5](#), paragr. 13, note de bas de page 11)

Document n° 21

BIT, Note relative au fondement juridique d'une requête
pour avis consultatif, septembre 2023



Fondement juridique d'une requête pour avis consultatif

1. Le renvoi d'une question devant la Cour internationale de Justice (ci-après «la CIJ» ou «la Cour») trouve son fondement juridique dans deux dispositions: l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, et l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail en 1946 (ci-après «l'Accord ONU-OIT»).
2. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, qui reprend l'article 423 du Traité de Versailles, prévoit que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution ou d'une convention internationale du travail seront soumises à l'appréciation de la CIJ. Telle qu'elle est libellée, cette disposition semble indiquer que le renvoi des difficultés d'interprétation devant la CIJ est obligatoire et que l'avis de la Cour est définitif et contraignant (voir [GB.322/INS/5](#), paragr. 27).
3. L'article IX, paragraphe 2, de l'Accord ONU-OIT dispose: «[l']Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice *sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité*, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et [l'Organisation] des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées». Cette autorisation était nécessaire eu égard à l'article 96, paragraphe 2, de la [Charte des Nations Unies](#), qui prévoit que seuls les organes de l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité. De même, aux termes de l'article 65 du [Statut de la CIJ](#), «[l]a Cour peut donner un avis sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis».
4. L'historique de la négociation de l'Accord ONU-OIT confirme que l'intention était de garantir la possibilité de renvoyer devant la CIJ des questions juridiques dépassant le cadre strict des questions relatives à l'interprétation de la Constitution de l'OIT ou des conventions internationales du travail. Conformément au mandat défini par la Conférence internationale du Travail dans sa [résolution](#) du 3 novembre 1945 relative aux relations entre l'OIT et les Nations Unies, une délégation chargée des négociations a rédigé un projet d'accord que le Président du Conseil d'administration a signé en son nom le 30 mai 1946 ([Bulletin officiel](#), vol. XXVII, n° 3, p. 972). Dans le cadre des discussions sur cet accord qui ont été menées à la session de la Conférence de 1946, le président de la Délégation pour les questions constitutionnelles a précisé que l'accord donnait une autorisation générale et n'exigeait pas qu'une demande spéciale soit introduite chaque fois qu'un avis serait demandé (CIT, 29^e session, 1946, [Bulletin officiel](#), p. 896). Il n'a à aucun moment été fait mention de l'article 37 ou de la nécessité d'aligner l'Accord ONU-OIT sur la disposition pertinente de la Constitution. Si telle avait été l'intention, les rédacteurs auraient tout simplement fait référence à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.

5. La diversité des questions juridiques pouvant être renvoyées devant la CIJ a été confirmée par la Cour dans un avis consultatif datant de 1956, dans lequel celle-ci a déclaré qu'une institution spécialisée des Nations Unies dûment autorisée à cette fin «a[vait] le pouvoir général de demander à la Cour des avis consultatifs sur les questions qui se posent dans le cadre de son activité» (Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO, [avis consultatif](#), C.I.J. Recueil 1956, p. 99).
6. La Cour a ultérieurement précisé que «trois conditions sont requises pour fonder la compétence de la Cour lorsqu'une requête pour avis consultatif lui est soumise par une institution spécialisée: l'institution dont émane la requête doit être dûment autorisée, conformément à la Charte, à demander des avis à la Cour; l'avis sollicité doit porter sur une question juridique; et cette question doit se poser dans le cadre de l'activité de l'institution requérante» (voir [Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé](#), avis consultatif, C.I.J Recueil 1996, p. 71-72).
7. Il est donc clair que le champ des questions juridiques pouvant être adressées à la CIJ en vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord ONU-OIT s'étend bien au-delà des questions d'interprétation visées à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.
8. Cette dualité du fondement juridique, qui permet de renvoyer devant la CIJ aussi bien des questions d'interprétation que des questions juridiques se posant dans le cadre de l'activité de l'organisation requérante, n'a rien d'inhabituel dans le système des Nations Unies; on peut notamment citer les exemples suivants:
 - L'article 75 de la [Constitution de l'OMS](#) et l'article X, paragraphe 2, de l'[Accord conclu entre les Nations Unies et l'OMS](#) en 1948;
 - L'article XVII, paragraphe 2, de l'[Acte constitutif de la FAO](#) et l'article IX, paragraphe 2, de l'[Accord conclu entre les Nations Unies et la FAO](#) en 1947;
 - L'article XIV, paragraphe 2, de l'[Acte constitutif de l'UNESCO](#) et l'article XI, paragraphe 2, de l'[Accord entre les Nations Unies et l'UNESCO](#) de 1947.
9. Il est intéressant de noter que, dans le cas de certaines institutions spécialisées, la disposition pertinente de l'accord régissant leurs relations avec les Nations Unies est expressément énoncée dans leur Constitution; on peut citer à titre d'exemple les articles 75 et 76 de la Constitution de l'OMS, qui se lisent comme suit:

Article 75

Toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de cette Constitution, qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou par l'Assemblée de la Santé, sera déféré par les parties à la Cour internationale de Justice conformément au Statut de ladite Cour, à moins que les parties intéressées ne conviennent d'un autre mode de règlement.

Article 76

Sous le couvert de l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies ou sous le couvert de l'autorisation résultant de tout accord entre l'Organisation et les Nations Unies, l'Organisation pourra demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique éventuelle du ressort de l'Organisation.

De même, l'article XVII de l'Acte constitutif de la FAO dispose:

Article XVII

1. Toute question ou tout litige relatif à l'interprétation du présent acte, et n'ayant pas été réglé par la Conférence, est porté devant la Cour internationale de Justice dans les conditions prévues par le Statut de la Cour, ou devant tout autre organisme que désigne la Conférence.
 2. Toute requête d'avis consultatif à l'occasion des activités de l'Organisation est présentée à la Cour internationale de Justice dans les conditions prévues par tous accords conclus entre l'Organisation et les Nations Unies.
10. Les institutions spécialisées ont invoqué ce double fondement juridique dans le passé. Par exemple, la requête pour avis consultatif concernant la [licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé](#) était fondée sur l'article 76 de la Constitution de l'OMS et sur l'article X, paragraphe 2, de l'accord entre les Nations Unies et l'OMS. De même, dans sa requête pour avis consultatif concernant la [composition du Comité de la Sécurité maritime](#), l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime a invoqué l'article 56 de son acte constitutif ainsi que l'article IX de l'accord régissant ses relations avec l'Organisation des Nations Unies.
11. Si le contenu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord ONU-OIT n'a pas été intégré dans l'article 37 de la Constitution de l'OIT, c'est probablement parce que, contrairement à la plupart des institutions du système des Nations Unies, qui ont été créées en même temps que l'ONU, l'OIT existait déjà au moment de la création de l'ONU. La Constitution de l'OIT n'a jamais été modifiée dans le but d'aligner le contenu de son article 37 sur celui des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies ou du Statut de la CIJ, peut-être parce que, à l'époque, l'attention était focalisée sur l'ajout d'un nouveau paragraphe dans l'article 37 tendant à autoriser l'institution d'un tribunal interne.
12. En conclusion, l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution n'est pas le seul fondement juridique du renvoi d'une question ou d'un différend juridique pour avis consultatif de la CIJ. L'Accord ONU-OIT, lu conjointement avec la Charte des Nations Unies et le Statut de la CIJ, habilite l'OIT à renvoyer devant la Cour des questions juridiques autres que des questions relatives à l'interprétation de la Constitution ou des conventions, et reconnaît la compétence de la Cour pour examiner ces questions ¹.

¹ Accessoirement, d'autres textes prévoient également la saisine de la CIJ, notamment la section 32 de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qui dispose que toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention sera portée devant la CIJ pour avis consultatif et que l'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif. On peut également citer l'ancien article XII du Statut du Tribunal administratif de l'OIT, en vertu duquel toute organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal qui souhaitait contester la validité d'une décision du Tribunal au motif que celle-ci était foncièrement viciée sur le plan procédural pouvait le faire en demandant un avis consultatif à la CIJ.

Document n° 22

Commentaires du secrétariat des employeurs sur les notes du BIT, octobre 2023



[Traduction non officielle]

Commentaires préliminaires du Secrétariat des Employeurs sur les notes complémentaires sur les avis consultatifs de la CIJ préparées par le Bureau

Après un examen approfondi des trois documents supplémentaires du Bureau communiqués aux mandants tripartites de l'OIT le 20 octobre 2023, le secrétariat des employeurs doit malheureusement conclure que les informations et l'analyse qu'ils contiennent sont juridiquement incohérentes et peuvent être fortement trompeuses pour les raisons suivantes. Les commentaires sur ces trois documents seront abordés séparément ci-dessous:

1. L'effet juridique contraignant des avis consultatifs de la CIJ

Le paragraphe 3 de ce document indique que "*les avis consultatifs relatifs à l'interprétation de la Constitution de l'OIT ou d'une convention internationale du travail ont force obligatoire parce que le paragraphe 1 de l'article 37 le prévoit expressément*". Nous considérons que cet argument n'est pas juridiquement cohérent.

L'argumentation de l'Office semble être que, comme indiqué au paragraphe 5, si les avis consultatifs de la CIJ ne sont pas contraignants, sauf dans de rares cas, "*il appartient aux institutions ou organes internationaux qui les ont demandés de décider, par les moyens qui leur sont propres, de la suite à réserver à ces avis*" et que l'OIT, par le biais de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT, a déterminé pour ses mandants la nature contraignante des avis consultatifs de la CIJ.

Il convient toutefois de noter que **l'article 37, paragraphe 1, est muet sur le caractère contraignant des avis consultatifs de la CIJ**. L'article 37(1) se lit comme suit: "*Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.* ». Cette disposition ne prévoit nulle part que les avis consultatifs de la CIJ sont juridiquement contraignants.

En particulier, aucun effet juridique contraignant pour un avis consultatif de la CIJ ne peut être déduit du terme "décision". Le terme "*decision*" [utilisé dans la version anglaise] de l'article 37, paragraphe 1, semble être utilisé comme un terme générique pour tous les types de prononcés qui peuvent être obtenues de la CIJ en vertu de cette disposition, qui ne sont pas seulement les avis consultatifs. Par exemple, l'article 37(1) peut également être invoqué par un État membre individuel pour obtenir une décision en cas de différend sur l'interprétation d'une convention avec un autre État membre. Une "décision" de la CIJ, qui dans ce cas prendrait la forme d'un arrêt dans la procédure contentieuse, serait en effet contraignante¹.

¹ OIT, Conférence internationale du travail, compte rendu provisoire 2, quatre-vingt-quinzième session, Genève, 2006, p. 2/8, premier point.

En outre, l'article 37, paragraphe 2, dispose que "Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe". L'absence de formulation correspondante dans l'article 37(1) permet de conclure que le caractère contraignant d'un avis consultatif de la CIJ est limité à tout tribunal établi en vertu de l'article 37(2), et que les avis consultatifs de la CIJ n'ont pas d'effet contraignant dans le cas de l'article 37(1). C'est également l'avis de l'ancien président de la CIJ, Roberto Ago, qui déclare que : *En ce qui concerne cependant l'OIT, le tribunal en question n'a jamais vu le jour et toute demande du Conseil d'administration de l'OIT à la Cour internationale de justice ne pourrait donc déboucher que sur un avis consultatif qui, en tant que tel, n'aurait pas d'effet décisif...*"²².

Troisièmement, étant donné la nature délicate de la question d'un éventuel effet contraignant des avis consultatifs de la CIJ sur la souveraineté nationale, les exigences de clarté et d'absence d'ambiguïté de la formulation des dispositions pertinentes devraient être assez élevées. Comme indiqué ci-dessus, l'article 37, paragraphe 1, n'est pas clair et sans ambiguïté à cet égard.

Quatrièmement, il est important de noter que le Bureau lui-même, dans des documents préparés pour le Conseil d'administration en 2006 et 2007, a remis en question l'effet contraignant des avis consultatifs de la CIJ pour l'OIT et ses mandants:

« Cependant, outre la question touchant à l'interprétation de la convention, il en est d'autres que le Conseil d'administration souhaitera peut-être étudier pour le cas où un avis consultatif serait demandé à la Cour internationale de Justice. La première concernerait l'interprétation de la Constitution de l'OIT. Dans la mesure où le Conseil d'administration décide de soumettre toute question d'interprétation à la Cour internationale de Justice, il serait logique de lui soumettre la question complémentaire de savoir si l'interprétation demandée sous forme d'avis consultatif pourrait ou devrait être reconnue comme contraignante par tous les Membres en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Cette question, qui a posé un problème théorique pendant un certain temps, revêtirait du coup une grande importance pratique au cas où le Conseil d'administration déciderait d'adresser à la Cour une demande d'avis consultative »³³.

« Il serait également possible d'examiner si la Cour pourrait, sur le fondement de l'article 37, paragraphe 1, donner un avis consultatif en interprétation ayant force obligatoire pour l'OIT et les Etats parties à la convention concernée »⁴.

Comme indiqué ci-dessus, il semble que le Bureau lui-même et l'ancien président de la CIJ étaient beaucoup plus prudents lorsqu'il s'agissait de la question de l'éventuelle nature contraignante des avis consultatifs de la CIJ. Dans ces conditions, les employeurs doutent de l'efficacité des avis consultatifs de la CIJ pour résoudre les différends relatifs à l'interprétation des conventions de l'OIT avec une certitude juridique définitive.

En tout état de cause, avant que la CIJ ne soit saisie du différend sur le droit de grève en vertu

² Roberto Ago, "Binding" Advisory Opinions of the International Court of Justice, p.449, note 44.

³ OIT, [Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention \(n° 29\) sur le travail forcé, 1930](#), GB 298, mars 2007, INS/5/2, para. 5.

⁴ OIT, [Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention \(n° 29\) sur le travail forcé, 1930](#), GB 297, novembre 2006, INS 8/2, paragraphe 9.

de l'article 37, paragraphe 1, la Conférence internationale du travail (CIT) devrait nécessairement avoir l'occasion de discuter et de clarifier l'effet contraignant d'une éventuelle saisine de la CIJ.

2. Procédures consultatives de la CIJ - Jurisprudence pertinente

Quant à ce document du Bureau, le Secrétariat des Employeurs estime qu'il est peu pertinent pour la compréhension des avis consultatifs de la CIJ aux fins de l'OIT. La **plupart des avis consultatifs de la CIJ** présentées ici concernent des questions juridiques qui **n'impliquent pas l'interprétation des conventions**.

Il convient également de noter que l'OIT est unique et différente de l'ONU et des autres organisations de l'ONU en ce sens que ses organes sont composés non seulement de représentants des gouvernements, mais aussi de représentants des employeurs et des travailleurs. La compétence de la CIJ en matière d'avis consultatif concernant l'ONU et les autres organisations de l'ONU doit donc être considérée avec une grande prudence pour les besoins de l'OIT.

En outre, si tous les avis consultatifs de la CIJ sollicités par l'OIT dans le passé ont été suivis de décisions consensuelles de la CIT ou du Conseil d'administration, il n'existe pas d'automatisme permettant de déclarer les avis consultatifs de la CIJ juridiquement contraignants.

3. Base juridique de la demande d'avis consultatif

Le Secrétariat des employeurs relève dans ce document que l'article IX(2) de l'Accord de 1946 sur les relations entre l'ONU et l'OIT a une portée plus large que l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT en ce sens qu'il autorise l'OIT à demander des avis consultatifs à la CIJ "sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité" autres que les questions concernant les relations mutuelles des organisations et de l'ONU ou d'autres institutions spécialisées.

La raison pour laquelle le troisième document a été produit dans le contexte du différend sur l'interprétation du droit de grève dans la C87 n'est pas tout à fait claire. Les avis de la CIJ émis sur la base de l'article IX(2) de l'accord de 1946 sur les relations entre l'ONU et l'OIT ne sont en aucun cas juridiquement contraignants. Cette disposition est totalement silencieuse sur la nature contraignante des avis consultatifs de la CIJ et la CIJ a elle-même déclaré qu'ils n'étaient pas juridiquement contraignants⁵.

Si l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT prévoit une base juridique pour saisir la CIJ d'une question juridique ou d'un différend concernant l'interprétation d'une convention, il existe d'autres moyens de résoudre les questions juridiques et les différends en matière d'interprétation en utilisant les moyens d'action internes existants de l'OIT. En particulier, la Conférence internationale du travail (CIT), l'organe suprême de l'OIT, a la compétence et l'autorité juridique pour régler les différends liés à l'interprétation des conventions, par

⁵ CIJ, [Compétence en matière consultative](#) « Contrairement aux arrêts, et sauf les cas rares où il est expressément prévu qu'ils auront force obligatoire (comme le font, par exemple, la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies et l'accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique), les avis consultatifs de la Cour n'ont pas d'effet contraignant ».

l'adoption de conventions révisées ou l'adoption de protocoles.

Compte tenu de la complexité et de la nature à plusieurs niveaux du conflit d'interprétation sur la portée et les limites du droit de grève, la CIT apparaît également comme l'autorité la plus appropriée pour régler ce conflit, car elle permet à tous les mandants de l'OIT de contribuer activement au processus et de s'y engager. En fait, c'est le seul organe qui peut garantir que toute solution sera fondée sur un consensus ou bénéficiera d'un large soutien des mandants de l'OIT, ce qui renforcera la sécurité juridique souhaitée.

Document n° 23

OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé «Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution», datés du 6 octobre 2023





6 octobre 2023

Commentaires sur le rapport d'information préparé par le Bureau intitulé "*Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT*".

Table des matières

I. Introduction	3
II. Remarques générales	4
III. Comprendre la difficulté d'interprétation de longue date	5
IV. La position des employeurs sur le droit de grève dans le contexte de la C87	5
V. Les éléments centraux du différend	8
VI. Le mandat de la CEACR	13
VII. Les questions à soumettre à la Cour	15
VIII. Prochaines étapes possibles	15
IX. Conclusion	15

I. Introduction

Le 31 août 2023, le Directeur général de l'OIT a envoyé à tous les États membres de l'OIT, avec une invitation à soumettre des commentaires avant le 6 octobre 2023, le rapport d'information préparé par le Bureau intitulé « Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT ».

En sa qualité de secrétariat du groupe des employeurs à l'OIT, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) soumet par la présente ses commentaires préliminaires sur le rapport d'information. Nous notons qu'une version légèrement révisée du rapport d'information a été publiée sur le site web du Conseil d'administration du BIT le 18 septembre 2023 en tant qu'annexe à un document pour la 349^e bis session (spéciale) du Conseil d'administration, prévue pour le 10 novembre 2023¹. En outre, nous nous réservons la possibilité d'actualiser et de compléter notre position à la lumière du second contenu du rapport d'information que le Bureau prépare actuellement pour la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration demandée par les employeurs et prévue pour le 11 novembre, ainsi qu'à la lumière de toute consultation ultérieure et du retour du groupe des employeurs et des discussions qui auront lieu lors des sessions spéciales des 10 et 11 novembre 2023.

Premièrement, **l'OIE considère que le titre du rapport cité en référence, qui fait référence à « 34 gouvernements », est trompeur.** L'article 7(8) de la Constitution² et le paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration³, sur lesquels le groupe des travailleurs s'appuie pour demander une session spéciale, se réfèrent uniquement aux gouvernements représentés au sein du Conseil d'administration. Nous notons que la première version du rapport d'information envoyée par le Bureau le 31 août 2023 contient à l'annexe I les lettres de soutien reçues des gouvernements. Cependant, la lettre de l'Union européenne (UE) et de ses États membres, de l'Islande et de la Norvège n'a été signée que par le Représentant permanent de l'UE auprès des Nations Unies (NU) à Genève et par le Représentant permanent de l'Espagne auprès des Nations unies à Genève. Il n'y a pas eu de signatures et donc pas de « demandes écrites » de la part d'autres États membres de l'UE. Outre le fait que l'UE n'est pas un État membre de l'OIT, tous les États membres de l'UE et les pays de l'AELE (Islande) ne sont pas membres du groupe gouvernemental du Conseil d'administration⁴. De même, l'Afrique du Sud,

¹ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, GB349bis/INS/1, 18 septembre 2023

² L'article 7(8) de la Constitution de l'OIT dispose que : « Le Conseil d'administration établira son règlement et se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que seize personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet ».

³ OIT, Règlement du Conseil d'administration, par. 3.2.2. se lit comme suit : « Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut également convoquer, après consultation des Vice-présidents, une session extraordinaire quand cela lui paraît nécessaire. Le Président est tenu de le faire à la réception d'une demande à cet effet signée par seize membres du groupe gouvernemental, ou douze membres du groupe des employeurs, ou douze membres du groupe des travailleurs ».

⁴ Les États membres de l'UE qui sont membres titulaires du Conseil d'administration sont l'Allemagne, la France, la Roumanie, l'Italie et la Tchécoslovaquie, et les membres suppléants du Conseil d'administration sont la Belgique, la Croatie, l'Espagne, la Lituanie, le Portugal, la Suède et la Slovénie. Les États membres de l'UE qui ne sont pas

qui a également envoyé une lettre de soutien, n'est pas membre du groupe gouvernemental du Conseil d'administration⁵. Le Bureau n'aurait dû compter que les Etats membres qui sont membres du Conseil de direction. Au total, il apparaît que **seuls 23 membres du groupe des travailleurs et du groupe gouvernemental du Conseil d'administration parmi ceux qui ont demandé une session spéciale du Conseil d'administration étaient habilités à le faire**, et non 34 comme indiqué dans le titre du rapport référencé ou 36 comme indiqué dans la version publiée le 18 septembre 2023⁶.

II. **Remarques générales**

Les employeurs souhaitent souligner le manque d'objectivité et d'impartialité dont le Bureau a fait preuve en produisant le rapport d'information. Bien que le rapport d'information indique qu'« **il ne vise pas à apporter de réponses de fond au différend de longue date concernant le droit de grève, ni d'examiner le bien-fondé des points de vue divergents ou d'exprimer d'opinion sur l'opportunité de saisir la Cour** »⁷, le Bureau fournit en partie un récit unilatéral qui soutient le renvoi du différend devant la CIJ.

En particulier, **le rapport d'information ne reflète pas les opinions exprimées par les employeurs sur la proposition des travailleurs dans leurs lettres récentes au Directeur général du BIT; et aucune de ces lettres n'est jointe au rapport d'information**. Au total, sept lettres ont été reçues par le Directeur général du BIT au moment de l'envoi du rapport d'information le 31 août 2023⁸. Ces lettres sont très pertinentes pour fournir aux mandants tripartites de l'OIT un aperçu complet des différentes positions sur cette question et sont conformes aux principes de transparence et d'inclusivité.

En outre, **le rapport d'information va au-delà de la fourniture d'informations sur le différend, et cherche également à anticiper le résultat des discussions du Conseil d'administration**. Cela concerne en particulier le projet de résolution du Conseil d'administration figurant à l'annexe II⁹ et le tableau relatif à la procédure consultative devant la CIJ figurant à l'annexe IV.¹⁰ Le projet

membres du Conseil d'administration sont l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

⁵ (Non daté) Réponse du Bureau à la "Note sur les questions de procédure concernant l'inclusion d'un point urgent dans l'ordre du jour" soumise par l'OIE le 20 août 2023, p. 2.

⁶ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, GB349bis/INS/1, 18 septembre 2023.

⁷ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 4.

⁸ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, annexe I, qui ne contient que les lettres reçues par les travailleurs et les gouvernements.

⁹ Voir aussi OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, annexe I.

¹⁰ Voir aussi, OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT,

de résolution figurant à l'annexe II est trompeur en ce qu'il présente la saisine de la CIJ en vertu de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT comme « la seule option viable disponible » pour mettre fin au différend. De cette manière, le projet de résolution cherche à exclure les discussions à venir sur ce point litigieux. Les annexes II et IV ne tiennent pas compte des points de vue précédemment exprimés par les différents groupes et ne reconnaissent pas non plus qu'aucun consensus n'a été atteint lors de la session de mars 2023 du Conseil d'administration. Ceci est totalement inacceptable.

III. Comprendre la difficulté d'interprétation de longue date

Le rapport d'information décrit le conflit d'interprétation sur le droit de grève comme une « *difficulté qui, au sein de l'OIT, oppose le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs depuis plus de trente ans* »¹¹. Toutefois, cette description n'est pas exacte, car elle ne donne pas une image complète de ce différend de longue date.

Le différend trouve son origine dans l'interprétation large, détaillée et étendue que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT a donnée du droit de grève dans ses observations sur l'application de la convention C87 dans son rapport annuel. Ces interprétations ont ensuite été soutenues par les travailleurs et contestées par les employeurs et certains gouvernements. Le fait même que la CEACR ait continué à développer ces interprétations année après année, contrairement à toutes les préoccupations exprimées par les mandants, a conduit au différend actuel, qui dure depuis plus de trois décennies.

À cet égard, il convient de noter le rôle influent du Bureau dans les interprétations de la CEACR. En préparant les projets de commentaires de la CEACR, le Bureau a assuré la continuité et la cohérence des interprétations au fil du temps, indépendamment des changements dans la composition de la CEACR.

Il est clair que, sans l'assistance du Bureau à la CEACR, le différend entre les employeurs et les travailleurs sur le droit de grève n'aurait pas surgi pour commencer. Les employeurs rappellent une fois de plus que la CEACR, conformément à son mandat et à sa pratique passée, peut, chaque fois qu'elle détecte des divergences dans l'interprétation des conventions, porter ces divergences à l'attention du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail (CIT) afin qu'ils puissent prendre les mesures nécessaires¹².

IV. La position des employeurs sur le droit de grève dans le contexte de la C87

Il est important de préciser que les employeurs reconnaissent que le droit de grève est garanti dans la plupart des juridictions et que les pays ont établi diverses manières de déterminer sa portée et ses limites dans le cadre de la législation nationale. Les employeurs ont également reconnu que le

31 août 2023, annexe III.

¹¹ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 7.

¹² OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 79 et 86.

droit des travailleurs et des employeurs de mener des actions industrielles pour soutenir leurs intérêts industriels légitimes est reconnu conjointement par les mandants de l'OIT¹³. Par conséquent, les **employeurs ne remettent pas en question le droit de grève au niveau national, qui est une réalité**. Cependant, **les employeurs sont fermement convaincus, et l'ont systématiquement été par le passé, que le droit de grève n'est pas prévu ou réglementé dans la convention C87 ou dans toute autre convention de l'OIT**. La reconnaissance et la réglementation du droit de grève dans une norme de l'OIT nécessiteraient l'application d'un processus normatif avec toute son approche participative, ses garanties procédurales et ses règles de prise de décision établies, qui seul pourrait prendre en compte de manière adéquate la grande diversité des systèmes de relations professionnelles dans les Etats Membres de l'OIT.

Les travaux préparatoires de la C87 montre indéniablement que le droit de grève n'a pas été négligé, mais que les mandants tripartites qui étaient les rédacteurs de la convention n'ont pas inclus le droit de grève de manière implicite ou explicite. Comme le souligne à juste titre le rapport d'information, au moment de l'adoption de la convention C87:

*« Plusieurs gouvernements... ont ... souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, **il nous a semblé préférable de ne pas faire figure une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale** »¹⁴.*

Bien que l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT dispose que toute question ou toute difficulté relative à l'interprétation de la Constitution ou de toute convention ultérieure **sera soumise à la CIJ**, les mandants ont toujours privilégié les solutions tripartites, sauf à une occasion : en 1932, l'OIT a saisi la CIJ d'un différend portant sur l'interprétation du terme « femmes » à l'article 3 de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919.

De façon plus importante, **la CIJ n'est pas le seul organe compétent disponible** pour garantir la sécurité juridique¹⁵. Il y a aussi la **CIT, qui est l'organe exécutif de l'OIT, et qui a toute autorité et compétence** pour clarifier toute interprétation par l'établissement de normes.

D'autre part, il est également important de noter que **les avis consultatifs de la CIJ ne sont par nature pas juridiquement contraignants**, sauf indication contraire explicite¹⁶. Alors que l'article 37(2) de la Constitution de l'OIT indique que « *tous arrêts de la CIJ lieront tout tribunal institué*

¹³ OIT, Réunion tripartite sur la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national. TMFAPROC/2015/2, Annexe I, p. 2.

¹⁴ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 43, voir également OIT, Liberté syndicale et protection du droit syndical : rapport VII, 31e session de la CIT, 29 juin 1948, p. 92.

¹⁵ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par.14.

¹⁶ CIJ, Compétence en matière consultative « *Contrairement aux arrêts, et sauf les cas rares où il est expressément prévu qu'ils auront force obligatoire (comme le font, par exemple, la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations Unies et l'accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique), les avis consultatifs de la Cour n'ont pas d'effet contraignant*».

en vertu du présent paragraphe", l'article 37(1) est totalement silencieux sur l'effet juridique d'une décision de la CIJ¹⁷. En d'autres termes, le caractère contraignant d'un avis consultatif de la CIJ est limité à tout tribunal établi en vertu de l'article 37, paragraphe 2, qui n'existe pas à ce jour. Sachant qu'au-delà de cette exception très marginale et théorique, « *l'organe, l'organisme, l'agence ou l'organisation requérant reste libre de donner effet à l'avis comme il l'entend, ou de ne pas le faire du tout* »¹⁸, **la CIJ ne peut apporter qu'une certitude juridique limitée au différend relatif à l'interprétation.** Par conséquent, **toute implication juridique des avis consultatifs de la CIJ** pour les différents acteurs de l'OIT impliqués dans le différend, y compris la possibilité de créer un effet juridiquement contraignant pour les mandants de l'OIT, **doit être soigneusement examinée et discutée au sein du Conseil d'administration ou de la CIT.**

D'autre part, **l'établissement de normes au sein de la CIT peut apporter une plus grande sécurité juridique** concernant d'éventuelles normes de l'OIT sur le droit de grève, y compris des obligations juridiques relatives à ces normes pour les États membres qui ratifient le nouvel instrument. En outre, seule une approche tripartite fondée sur le dialogue social pour traiter la question du droit de grève **garantirait l'inclusivité et la démocratie** en permettant à tous les mandants de l'OIT de participer activement au processus ; les solutions seraient **fondées sur des recherches préalables** (rapport sur le droit et la pratique) et **sur un consensus ou au moins une large majorité**; et les résultats adoptés seraient universellement pertinents et acceptés. De façon plus importante, cette approche est pleinement conforme au mandat de l'OIT et **respecte les principes du tripartisme et du dialogue social.**

Il convient de rappeler que le Conseil d'administration a discuté en 1992 de la proposition du gouvernement colombien d'inscrire un point normatif concernant le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT en 1994¹⁹. La proposition colombienne a été justifiée dans les termes suivants:

*« Le droit de grève est une garantie fondamentale de la classe ouvrière. Ainsi l'ont reconnu les constitutions et législations des pays à régime démocratique, dont la Colombie. Mais **72 ans après sa création, l'Organisation internationale du Travail n'a toujours pas adopté de convention allant dans ce sens...** En réalité, seule la convention no 87 traite du droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations et de s'y affilier; du droit de ces institutions d'élaborer librement leurs statuts et règlements et d'élire leurs représentants, sans pouvoir être dissoutes ou suspendues par voie administrative, et de leur droit de constituer des fédérations ou des confédérations »²⁰.*

Au cours de la discussion de 1992, un certain nombre de pays ont soutenu cette proposition, reconnaissant que le droit de grève n'était pas réglementé par les normes de l'OIT.

En particulier, le membre gouvernemental du Maroc a déclaré :

« Aucun instrument n'existant sur la question, il convient de combler ce vide juridique. Si le droit de grève est accordé aux travailleurs dans un grand nombre de pays, rares sont ceux qui ont déterminé les modalités d'application de ce droit. Il est essentiel de préciser la notion de droit de grève du fait qu'il n'existe pas de droit absolu de grève. Il est donc important de définir ses limites qui concernent plus particulièrement les services essentiels ».²¹

¹⁷ Article 37(1), Constitution de l'OIT « Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice ».

¹⁸ CIJ, fonctionnement <https://www.icj-cij.org/fr/fonctionnement>

¹⁹ OIT, procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992.

²⁰ OIT, Ordre du jour de la 81e session (1994) de la Conférence, GB.253/2/3(Rev.), Annexe I, p. 23.

²¹ OIT, procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/12- I/13.

De même, le membre gouvernemental du Venezuela a justifié sa position en affirmant que « *les instruments pertinents de l'OIT, notamment les conventions nos 87 et 98, ne font pas état du droit de grève [...] Il est donc essentiel de disposer d'un instrument international sur le droit de grève* »²².

Les gouvernements ont ainsi reconnu que la C87 ne contient pas le droit de grève et ont considéré l'établissement éventuel d'une norme comme l'option naturelle pour traiter cette question.

V. Les éléments centraux du différend

A. *Ni la convention 87, ni aucun instrument de l'OIT à ce jour ne prévoit le "droit de grève"*

Il est important de souligner que les employeurs, les travailleurs et les gouvernements, ainsi que les organes de contrôle des normes de l'OIT ont tous reconnu à de multiples reprises que ni la C87 ni aucun instrument de l'OIT ne prévoyait ni n'avait l'intention d'inclure le "droit de grève".

Premièrement, au moment de la rédaction et de l'adoption de la C87, **le Bureau a conclu que le droit de grève ne serait pas inclus dans cette convention**²³. Dans le même ordre d'idées, les membres travailleurs et gouvernementaux du comité de rédaction de la résolution de l'OIT de 1970 concernant les droits syndicaux et leur relation avec les libertés civiles ont déclaré que « *bien que le droit de grève soit prévu dans certains instruments adoptés par d'autres organisations internationales, aucun instrument de l'OIT ne traite de ce droit et que l'OIT devrait envisager la possibilité d'adopter des normes sur ce sujet* »²⁴.

De même, **les gouvernements ont également reconnu que la C87 ne prévoit pas le droit de grève**. Par exemple, lors de la discussion de l'étude générale sur les C87 et 98 en 1973, le **gouvernement de la Suisse** a indiqué que le droit de grève n'était pas couvert par la C87, comme en témoignent les travaux préparatoires qui ont conduit à son adoption²⁵. **Le membre gouvernemental du Japon** a également souligné qu'« il n'y a pas de convention ou de recommandation d'autre décision de la Conférence internationale du Travail qui définisse la portée du droit de grève dans le secteur public »²⁶. De même, **le membre gouvernemental de Chypre** « *a considéré que la position d'un certain nombre de gouvernements sur cette question est qu'ils ne peuvent renoncer à la souveraineté de l'Etat. Sa propre conclusion est que les conventions sur la liberté syndicale sont maintenant inadéquates en ce qui concerne la situation des fonctionnaires publics et qu'elles devraient faire l'objet d'un réexamen en vue de leur mise à jour* »²⁷.

Lors de la discussion de l'étude générale sur les C87 et 98 à la CIT en 1983, **le membre gouvernemental de la Tunisie** a contesté les interprétations du comité d'experts concernant le droit de grève dans le C87 en déclarant que « *son gouvernement divergeait avec la commission d'experts quant à l'interprétation que celle-ci a donné à la notion de services essentiels* »²⁸.

²² OIT, procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/16.

²³ OIT, Liberté syndicale et protection du droit syndical : Rapport VII, 31e session de la CIT, 29 juin 1948, p. 92.

²⁴ OIT, compte rendu des travaux, 54e session de la CIT, 22 juin 1970, p. 632 et 636, par. 12 et 25.

²⁵ OIT, compte rendu des travaux, 58e session de la CIT, 22 juin 1973, p. 590, par. 27.

²⁶ OIT, compte rendu des travaux, 58e session de la CIT, 22 juin 1973, p. 590, par. 26.

²⁷ OIT, compte rendu des travaux, 58e session de la CIT, 22 juin 1973, p. 590 par. 27.

²⁸ OIT, compte rendu des travaux, 69e session de la CIT, 17 juin 1983, p. 31/14, par. 62.

De même, lors de la session du Conseil d'administration de 1991, **le membre gouvernemental de la Suède** a reconnu que « *cependant, certains aspects des conventions ne sont pas parfaitement clairs, et **c'est le cas notamment du droit de grève qui n'est pas mentionné dans les conventions nos 87 et 98, et dont il n'a pas non plus été question lors des travaux préparatoires** de la Conférence internationale du Travail qui a adopté ces instruments* »²⁹.

En outre, lors de la discussion au sein de la Commission de la Conférence de l'application des normes (CAN) en 1986, **le membre gouvernemental de la République démocratique allemande** a déclaré « que la convention ne mentionne dans aucune de ses dispositions le droit à la grève » et fait référence à l'opinion de la Commission d'experts selon laquelle « l'interdiction de la grève est contraire à l'article 3 de la convention » comme « une simple interprétation » 189 est « une méthode de travail [qui] doit être rejetée ».³⁰

La CEACR a également reconnu elle-même que « le droit de grève ne soit pas expressément inscrit dans la Constitution de l'OIT ou dans la Déclaration de Philadelphie, ni reconnu spécifiquement dans les conventions n° 87 et 98 »³¹. De même, **la Commission d'investigation et de conciliation** en matière de liberté syndicale l'a reconnu en déclarant que « *en droit international, le droit de grève est explicitement reconnu [dans un certain] nombre d'instruments adoptés aux plans international et régional. **Les instruments de l'OIT cependant n'en traitent pas expressément*** »³².

En outre, **le Conseil d'administration a reconnu que la C87 n'inclut pas le droit de grève**. En 1956, le Conseil d'administration a décidé de ne pas réviser le formulaire de rapport pour la C87 en vue d'ajouter des questions spécifiques sur les restrictions au droit de grève pour les employés publics, précisément parce qu'il considérait que la C87 ne couvrait pas le droit de grève.³³ A ce jour, le formulaire de rapport pour la C87 ne comporte aucune question relative au droit de grève. De même, la CIT n'a pas non plus mentionné le droit de grève lors du 40e anniversaire de l'adoption de la C87, étant donné que ce droit n'existe pas dans l'instrument³⁴.

En résumé, on peut dire que divers mandants et organes de l'OIT ont reconnu à différentes occasions que la C87 n'incluait pas expressément ou implicitement le droit de grève. Le rapport d'information aurait dû fournir un compte rendu complet de toutes les discussions qui ont eu lieu sur le droit de grève au sein de l'OIT et en relation avec la C87, et pas seulement à la CIT.

B. Les règles d'interprétation des traités prévues par la Convention de Vienne doivent être pleinement respectées

Les règles générales d'interprétation prévues aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne) sont explicitement claires et doivent être

²⁹ OIT, procès-verbaux de la 251e session, GB.251/PV(Rev.), 12 novembre 1991, p. III/8.

³⁰ OIT, compte rendu des travaux, 72e session de la CIT, 21 juin 1986, p. 31/35.

³¹ OIT, Liberté syndicale et négociation collective, CIT 81e session, 1994, p. 62, para 142.

³² OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, para 67.

³³ OIT, procès-verbaux de la 131e session du Conseil d'administration, 1956, annexe XXII, p. 209.

³⁴ OIT, Résolutions adoptées par la Conférence internationale du travail, 73e session de la CIT, 1987.

pleinement respectées³⁵. Il n'y a pas de désaccord sur l'applicabilité de la Convention de Vienne aux conventions de l'OIT, telles que la C87. **D'autres méthodes d'interprétation non reconnues par la Convention de Vienne ne devraient pas être acceptées, car elles seraient source d'incertitude juridique et d'ambiguïté.**

1. *Interprétation dynamique ou évolutive*

Les travailleurs soutiennent que « la possibilité d'une interprétation "dynamique" » est offerte par l'article 31 de la Convention de Vienne.³⁶ L'article 31, paragraphe 1, de la Convention de Vienne est libellé comme suit : « *Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* ». Il apparaît que l'article 31(1) définit clairement les critères d'une interprétation valable et qu'il n'y a pas de place pour des concepts vagues tels que l'interprétation « dynamique ». En particulier, pour satisfaire au critère du « sens ordinaire à attribuer aux termes du traité », les mots « droit de grève » ou des termes similaires devraient être utilisés dans la C87, ce qui n'est pas le cas.

2. *Objet et but*

Deuxièmement, le groupe des travailleurs a justifié le recours à l'interprétation dynamique « dans la mesure où elle exige que les dispositions du traité soient interprétées à la lumière de l'objet et du but du traité ». Cependant, au moment de la rédaction de la C87, il a été indiqué que « *plusieurs gouvernements... ont ... souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève* »³⁷. En outre, le Président a déclaré clairement que « **la convention n'était pas destinée à être un "code de réglementation" pour la protection du droit syndical, mais plutôt une déclaration concise de certains principes fondamentaux** ». ³⁸ Par conséquent, s'il est clair que « l'objet et le but » de la C87 était de réglementer la liberté syndicale et la protection du droit syndical, il a également été explicitement déclaré que « l'objet et le but » n'était pas de réglementer le droit de grève.

3. *Accord ultérieur entre les parties concernant l'interprétation et pratique subséquente établissant l'accord des parties concernant l'interprétation*

Troisièmement, le groupe des travailleurs soutient que:

« les termes de la convention no 87 garantissant le droit d'organisation doivent être compris dans le contexte du libellé pertinent du préambule de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie, et compte tenu de toute pratique ultérieure établissant l'existence d'un accord général quant à leur interprétation, à travers par exemple la jurisprudence

³⁵ ONU, Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331.

³⁶ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 10.

³⁷ OIT, Liberté syndicale et protection du droit syndical : rapport VII, 31e session de la CIT, 29 juin 1948, p. 92.

³⁸ Renate Hornung-Draus, 'The Right to Strike in the ILO System of Standards: Facts and Fiction' (2018) 39 Comp Lab L & Pol'y J 531, p. 534.

constante des organes chargés de veiller à l'application de la convention »³⁹.

Cependant, ni le préambule ni le texte de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie n'incluent expressément ou implicitement le droit de grève, ni même la protection du droit syndical. Par conséquent, l'argument des travailleurs selon lequel le C87 inclut le droit de grève sur la base de ce "contexte" est infondé et invalide.

En ce qui concerne un éventuel accord ultérieur sur cette interprétation, **le fait que plusieurs États ayant ratifié la C87 aient déclaré à différents moments que ni la C87 ni aucun autre instrument de l'OIT ne prévoyait le droit de grève montre qu'il n'existe pas d'accord général de ce type**⁴⁰.

En ce qui concerne une éventuelle pratique ultérieure établissant l'accord des parties sur l'interprétation, le non-respect actuel par la plupart des pays parties à la convention d'une ou plusieurs interprétations de la CEACR sur le droit de grève, tel que reflété dans les observations de la CEACR sur la C87 dans chaque rapport annuel, est la preuve qu'une telle pratique n'existe pas.

En outre, il est important de noter que si les observations de la CEACR ont une influence sur les tribunaux nationaux, **seuls 12 pays et une cour régionale ont appliqué les interprétations de la CEACR sur le droit de grève dans leurs décisions judiciaires nationales**⁴¹. Étant donné que 158 États membres de l'OIT ont ratifié la C87⁴², l'application des interprétations de la CEACR par 12 États membres est loin de représenter une pratique ultérieure établissant un accord entre les parties à la C87 sur l'interprétation concernant le droit de grève.

En outre, le rapport d'information note également que le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration et son prédécesseur, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, ont affirmé que le droit de grève est intrinsèquement lié au principe de la liberté syndicale et qu'il est donc protégé en vertu de la C87⁴³. Il est important de noter que le mandat de ces deux organes est d'examiner les allégations de violation des principes de la liberté d'association et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective dans la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie. Le mandat n'inclut pas le contrôle de l'application de la C87⁴⁴. Les deux organes émettent des recommandations et des

³⁹ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, para 10.

⁴⁰ Voir par exemple le Maroc, le Venezuela, l'Allemagne et la Colombie en 1992, ainsi que la Suède en 1991. OIT, Procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/12- I/13 et I/16 ; OIT, Ordre du jour de la 81e session (1994) de la Conférence, GB.253/2/3(Rev.), annexe I. de la Conférence, GB.253/2/3(Rev.), Annexe I, p. 23; OIT, procès-verbaux de la 251e session, GB.251/PV(Rev.), 12 novembre 1991, p. III/8.

⁴¹ A savoir le Botswana, le Brésil, le Burkina Faso, le Canada, la Colombie, la Cour européenne des droits de l'homme, Fidji, le Kenya, Nigeria, Pérou, Fédération de Russie, Sénégal et Afrique du Sud. Voir CCI-OIT, Recueil de décisions de justice, sous la rubrique "droit de grève".

⁴² OIT, Ratifications de la convention C087 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87).

⁴³ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, para 61-67.

⁴⁴ OIT, Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, paragraphe 1 "Le Comité de la liberté syndicale (CLS) est un organe tripartite institué en 1951 par le Conseil d'administration (CA) de l'Organisation internationale

conclusions qui sont décidées au cas par cas et ne constituent pas de précédents juridiques. **Les prises de position occasionnelles du Comité de la liberté syndicale sur le droit de grève dans les différents pays ne peuvent remplacer un processus normatif approprié, dans le cadre duquel les mandants tripartites de l'OIT négocient et décident du contenu et du champ d'application des instruments.**

Enfin, pendant de nombreuses années, la Commission de l'application des normes (CAN) n'a pas non plus fait référence au « droit de grève » dans ses conclusions sur les affaires concernant la C87, en raison du désaccord sur l'interprétation de la C87⁴⁵.

En considérant l'ensemble, on ne peut pas affirmer qu'un accord sur l'interprétation du droit de grève dans la C87 a été établi par la pratique subséquente des parties.

4. Travaux préparatoires du traité

Enfin, les travailleurs ont fait valoir qu'« *il n'est pas nécessaire de faire appel aux travaux préparatoires, puisque les conditions énoncées dans la Convention de Vienne ne sont pas remplies, l'interprétation proposée en application de son article 31 ne laissant pas le sens ambigu ou obscur et ne conduisant pas à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable* »⁴⁶.

Sur ce point, les employeurs conviennent que l'application des moyens d'interprétation prévus à l'article 31 ne laisse pas le sens des dispositions pertinentes de la C87 ambigu ou obscur, ni ne conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable. **Comme indiqué ci-dessus, les dispositions de la C87 sont claires quant à la non-inclusion du droit de grève.**

Toutefois, il convient également de préciser qu'en vertu de l'article 32 de la convention de Vienne, il est possible de **recourir à des moyens complémentaires d'interprétation, tels que les travaux préparatoires, « afin de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 »**⁴⁷. Cela signifie qu'il sera toujours possible de recourir aux travaux préparatoires en tant que moyen complémentaire pour confirmer un résultat interprétatif résultant de l'application de moyens au titre de l'article 31.

du travail (OIT). Le CLS examine les violations alléguées des principes de la liberté syndicale et de la reconnaissance effective du droit de négociation collective contenus dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail (Préambule), dans la Déclaration de Philadelphie, et tel qu'exprimé dans la Résolution de 1970 de la Conférence internationale du Travail".

⁴⁵ OIT, Commission de l'application des normes, CAN/D.1, 5 mai 2023, p. 7, par. 32 « Les conclusions relatives aux cas individuels sont proposées par les vice-présidents et soumis par le/la président(e) de la commission pour adoption. Les conclusions doivent prendre en considération les points soulevés pendant la discussion et les informations écrites fournies par le gouvernement. Les conclusions devraient être brèves et claires et préciser l'action attendue des gouvernements. Elles peuvent également inclure une référence à l'assistance technique devant être fournie par le Bureau. **Elles devraient être l'expression de recommandations consensuelles. Les divergences d'opinions peuvent être reflétées dans le compte rendu des travaux de la commission** »

⁴⁶ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, para 10.

⁴⁷ Convention de Vienne sur le droit des traités, article 32 « Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires du traité et aux circonstances de sa conclusion, pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 ou pour déterminer ce sens lorsque l'interprétation selon l'article 31 : a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable ».

Comme l'indique le rapport d'information, en répondant au questionnaire sur la forme et le contenu d'une éventuelle réglementation internationale concernant le droit à la liberté d'association et le droit syndical, **plusieurs gouvernements ont indiqué que l'instrument proposé ne devrait concerner que la liberté d'association et non le droit de grève.**⁴⁸ En conséquence, le Bureau n'a pas inclus de disposition sur le droit de grève dans le projet d'instrument et lors de la discussion à la Conférence, le droit de grève n'a même pas été mentionné. Ce fait confirme l'interprétation sous l'article 31 de la Convention de Vienne selon laquelle la C87 n'inclut pas le droit de grève.

VI. Le mandat de la CEACR

Le mandat de la CEACR est clair. La CEACR « *procède à une **analyse impartiale et technique** de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, **en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques.** Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. **Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant,** leur objet étant de guider l'action des autorités nationales »⁴⁹. La CIT a précisé à cet égard que la CEACR « **ne devrait pas assumer de fonctions d'ordre judiciaire et qu'elle ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt que d'une autre** »⁵⁰.*

Il est important de noter que la CEACR a mentionné le droit de grève pour la première fois dans sa troisième étude d'ensemble sur le sujet en 1959, dans un seul paragraphe et uniquement en ce qui concerne les services publics⁵¹. Toutefois, au fil du temps, la CEACR a progressivement élargi son point de vue sur la question pour atteindre sept paragraphes en 1973, 25 en 1983 et un chapitre distinct de pas moins de 44 paragraphes en 1994 et 2012, y compris un certain nombre de nouveaux sujets⁵².

Plus inquiétant encore, la CEACR, au paragraphe 145 de son étude générale de 1994, a déclaré qu'« **en l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière** »⁵³. Cette déclaration témoigne d'une compréhension totalement erronée et très contestable des tâches de la CEACR. La CEACR n'a en aucun cas le pouvoir ou même le devoir de réglementer par voie d'interprétation des questions qui n'ont délibérément pas été réglementées dans une convention de l'OIT. **Une telle compétence n'a jamais été conférée à la CEACR, ni par le Conseil d'administration, ni par la CIT.**

⁴⁸ OIT, Liberté syndicale et protection du droit syndical : Rapport VII, 31e session de la CIT, 29 juin 1948, p. 92. Voir les Pays-Bas et la Suède, qui considéraient que la Convention ne devait pas s'occuper des questions relatives au droit de grève.

⁴⁹ OIT, Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, TMFAPROC/2015/2, 23 février 2015, Annexe I, p. 2.

⁵⁰ OIT, Compte rendu des travaux, 8e session de la CIT, 1926, annexe V, pp. 405-407.

⁵¹ OIT, Liberté syndicale et négociation collective, 43e session de la CIT, 1959, p. 124, par. 68.

⁵² Renate Hornung-Draus, 'The Right to Strike in the ILO System of Standards: Facts and Fiction' (2018) 39 Comp Lab L & Pol'y J 531, p. 533

⁵³ OIT, Liberté syndicale et négociation collective, CIT 81e session, 1994, p- 66-67, par. 145.

Le membre gouvernemental du Danemark, qui s'est exprimé au nom des gouvernements nordiques, a également remis en question l'autorité autoproclamée de la CEACR en déclarant que :

« la commission d'experts va peut-être un peu trop loin lorsqu'elle suggère qu'un gouvernement qui n'accepte pas son interprétation devrait demander une décision juridiquement contraignante à la Cour internationale de Justice. A son avis, cette obligation n'est pas dans l'esprit de l'article 37 de la Constitution de l'OIT »⁵⁴.

Sur la base de ce présupposé erroné, la CEACR a formulé des observations sur de nombreux cas impliquant des dispositions ou des pratiques nationales spécifiques restreignant l'action de grève⁵⁵. Dans environ 90 à 98 % de ces cas, les experts ont conclu que les restrictions à l'action de grève n'étaient pas compatibles avec la C87. **La CEACR a progressivement élaboré un ensemble complet d'interprétations larges, étendues et détaillées qui garantissent une liberté de grève étendue et presque illimitée.** L'élargissement de l'interprétation de la CEACR sur le droit de grève, les heures supplémentaires, a conduit à une situation critique sur laquelle les employeurs ont dû se faire progressivement entendre, au moins depuis 1987.

Par conséquent, les employeurs considèrent que **les interprétations de la CEACR ne peuvent et ne doivent pas servir de base pour déterminer au niveau international la portée et les limites du droit de grève,** ni pour évaluer ou contrôler sa mise en œuvre.

⁵⁴ OIT, Compte rendu des travaux, 78e session de la CIT, 1991, p. 24/7, par. 33.

⁵⁵ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 60.

VII. Les questions à soumettre à la Cour

Les employeurs prennent note du fait que les questions des travailleurs relatives à la saisine conservent le même libellé que celui proposé pour la discussion du Conseil d'administration en novembre 2014⁵⁶. Toutefois, il aurait fallu souligner ici que la première question, **à savoir si un droit de grève fait partie de la C87, ne peut être tranchée que sur la base des règles des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne.**

En ce qui concerne la deuxième question de savoir si la CEACR était compétente pour préciser certains éléments concernant l'étendue du droit de grève, ses limites et les conditions de son exercice légitime dans le cadre de la C87, il aurait également fallu se référer aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne. En effet, **la CEACR n'a jamais reçu de mandat d'interprétation qui l'aurait dispensée de respecter les règles de la Convention de Vienne.** En d'autres termes, la compétence de la CEACR pour préciser la portée, les limites et les conditions du droit de grève dans le cadre de la C87 est limitée par les exigences des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne, que la Commission doit respecter dans chaque cas individuel.

VIII. Prochaines étapes possibles

Les employeurs considèrent qu'il serait trop simpliste de confier au seul Conseil d'administration la responsabilité d'évaluer les demandes de renvoi et de laisser de côté les Etats parties à la C87. Nous suggérons que les Etats parties à une convention faisant l'objet d'un différend en matière d'interprétation (et leurs partenaires sociaux nationaux respectifs), étant donné qu'ils pourraient être directement affectés par une décision de la CIJ, devraient avoir un droit prioritaire à être impliqués dans les décisions de renvoi au titre de l'article 37(1). Cela semble nécessaire, ne serait-ce que pour promouvoir leur acceptation d'un avis consultatif de la CIJ. Par conséquent, à notre avis, **aucune décision de renvoi d'un différend d'interprétation à la CIJ ne devrait être prise si elle n'est pas fondée sur le soutien des États parties à la Convention concernée lors de la CIT.**

IX. Conclusion

En conclusion, l'OIE apprécie l'opportunité qui lui est donnée de faire part de ses commentaires sur le rapport d'information et de ses opinions préliminaires sur une éventuelle saisine de la CIJ pour le différend sur l'interprétation de la C87 en relation avec le droit de grève. Les employeurs ont été clairs : **une saisine de la CIJ ne peut pas régler le différend sur le droit de grève de manière concluante et ne constitue donc pas une solution viable pour l'avenir, car le droit de grève est une question multiforme et complexe qui ne peut pas être séparée des systèmes et pratiques de relations professionnelles très divergents dans les États membres de l'OIT.** Il n'apparaît pas clairement comment des organes externes et judiciaires pourraient élaborer une solution qui répondrait aux réalités et aux besoins divers des systèmes de relations professionnelles dans les États membres et qui serait donc largement acceptée par les mandants de l'OIT.

Les employeurs ont exprimé leur ferme conviction que **la solution pour mettre fin à ce différend et parvenir à la sécurité juridique devrait rester entre les mains des mandants tripartites de l'OIT.** L'OIT et ses mandants tripartites ont besoin d'un espace de dialogue et de coopération

⁵⁶ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, 31 août 2023, par. 100.

pour se rapprocher d'un consensus. Si la Constitution de l'OIT prévoit la possibilité de saisir la CIJ pour résoudre les différends en matière d'interprétation, cette voie ne semble pas adaptée au cas du droit de grève. Au contraire, **l'établissement de normes sur le droit de grève garantirait que tous les mandats de l'OIT puissent s'engager activement dans le processus, que toute solution obtenue soit basée sur un consensus ou au moins une large majorité, et enfin que tout résultat adopté soit universellement pertinent et accepté.**

Il s'ensuit que **la saisine d'organes externes et judiciaires, de la CIJ ou d'un tribunal de l'OIT, ne devrait avoir lieu que si toutes les possibilités de dialogue entre les principaux acteurs de l'OIT compétents en matière de normes de l'OIT ont été épuisées**, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. En particulier, l'établissement de normes, qui est à l'OIT la forme la plus développée de dialogue social pour trouver un terrain d'entente sur les questions sociales et de travail, n'a jamais été utilisé en ce qui concerne le droit de grève.

Les employeurs ont exprimé leur engagement en faveur du dialogue social et du tripartisme, qui sont les pierres angulaires de l'OIT, et attendons les discussions de fond qui auront lieu lors de la session spéciale du Conseil d'administration qui se tiendra les 10 et 11 novembre 2023.

Document n° 24

CSI, Commentaires sur le rapport d'information du BIT concernant la demande du groupe des travailleurs visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, datés du 6 octobre 2023





[Traduction non officielle]

ITUC
CSI
CSI
IGB

International Trade Union Confederation
Confédération syndicale internationale
Confederación Sindical Internacional
Internationaler Gewerkschaftsbund

Akiko Gono

President
Présidente
Presidenta
Presidenta

M. Gilbert Hougbo
Directeur général
Bureau international du Travail
Route des Morillons, 4
CH - 1211 Genève
Suisse

Luc Triangle

Acting General Secretary
Geschäftsführender Generalsekretär
Secretario General en Funciones
Secrétaire général par intérim

CSI/Lex

6 octobre 2023

Action à entreprendre à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 au sujet du droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37(1) de la Constitution

Monsieur le Directeur général,

Nous nous référons à votre lettre du 31 août 2023 adressée à tous les États membres de l'OIT concernant la demande, à travers la lettre du groupe des travailleurs du 12 juillet 2023, de renvoyer d'urgence le différend relatif à l'interprétation de la convention n° 87 de l'OIT au sujet du droit de grève à la Cour internationale de Justice (CIJ) pour appréciation conformément à l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT.

Nous saluons le Rapport d'information du Bureau, joint à votre lettre, comme une bonne base pour les discussions à la session spéciale qui se tiendra conjointement avec la 349^e session (octobre-novembre 2023) du Conseil d'administration, prévue le 10 novembre 2023 (en tant que session 349^e bis).

Faisant suite à votre demande que tout commentaire au sujet du rapport d'information du Bureau de la part des gouvernements ou des organisations d'employeurs et de travailleurs concernés soit adressé au Bureau du Conseiller juridique le vendredi 6 octobre 2023 au plus tard, vous trouverez ci-après les commentaires de la Confédération syndicale internationale (CSI) à ce sujet. En outre, nous nous référons également à l'analyse juridique de 2014 de la CSI sur le fondement juridique du droit de grève en droit international et à la Note d'information (Questions-Réponses) du groupe des travailleurs de l'OIT (Voir en annexe). Nous attirons également l'attention du Bureau et des mandants de l'OIT, avec l'autorisation des auteurs, sur le livre publié en 2020, *The Right to Strike in International Law*¹.

Nous espérons que vous communiquerez ces commentaires en temps voulu au Conseil d'administration et aux autres processus liés à ce différend.

[formule de politesse]

Luc Triangle
Secrétaire général par intérim

¹ Jeffrey Vogt, et. Al., *The Right to Strike in International Law* (Hart Publishers, 2020).

Commentaires de la Confédération syndicale internationale (CSI) sur le Rapport d'information du Bureau concernant la demande du groupe des travailleurs visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 au sujet du droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37(1) de la Constitution

Introduction

Ce document est envoyé au Bureau de l'OIT à la demande de son Directeur général, en réponse au rapport d'information publié par le Bureau le 31 août 2023. Il a pour objet de transmettre la position de la CSI et de ses affiliés, qui représentent plus de 191 millions de travailleurs, afin que le Conseil d'administration puisse prendre une décision afin de soumettre la difficulté d'interprétation sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, au sujet du droit de grève à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT.

Rappel des faits et de la nature du différend concernant le droit de grève en lien avec la convention n° 87

1. En 2012, le groupe des employeurs a créé une crise institutionnelle au sein de l'OIT quand il a empêché la Commission de l'application des normes de la Conférence (CAN) d'exercer sa fonction institutionnelle. Le groupe a perturbé la CAN parce qu'il a contesté les orientations adoptées de longue date par les organes de contrôle de l'OIT, y compris la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR/Commission d'experts) concernant le droit de grève et la portée juridique de la convention n° 87. Depuis, l'OIT, les gouvernements et les partenaires sociaux ont essayé à plusieurs reprises de régler ce différend dans le cadre du dialogue social. Ces efforts n'ont pas abouti, et il n'y a pas de raison de penser que la poursuite du dialogue permettra de sortir de l'impasse.
2. Le différend, la confusion et l'absence de sécurité juridique qui en découlent a servi à entraver le bon fonctionnement du système de contrôle² et a nui à l'OIT dans son ensemble³. Heureusement, la Constitution de l'Organisation offre un mécanisme efficace et disponible pour régler ce différend juridique, en son article 37(1), dans le respect de l'état de droit.
Il établit clairement que les difficultés d'interprétation doivent être soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (CIJ) pour avis consultatif⁴. La CIJ, l'un des principaux organes des Nations Unies, avec ses juges compétents de grande réputation sur les questions de droit international, est bien placée pour fournir à l'OIT et à ses mandants, les nécessaires clarté et sécurité juridiques pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de son mandat en matière de justice sociale.

² Depuis 2012, par exemple, la Commission de l'application des normes de la Conférence (CAN) n'a pas été en mesure d'arriver à des conclusions concernant l'exercice du droit de grève et par conséquent n'a pas été à même de fournir des orientations aux Etats Membres à cet égard.

³ Nous n'essayons pas ici de tenter d'aborder le fond du différend d'interprétation, mais seulement de constater qu'un tel différend existe, et que la Constitution nous impose de recourir la CIJ pour un avis consultatif.

⁴ Notant, conformément au paragr. 104 du Rapport d'information du Bureau que « La Cour a même estimé que «lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion».

3. Comme indiqué dans le précédent document du Bureau sur le sujet⁵ « Un désaccord concernant la portée juridique ou le sens de certaines dispositions peut survenir sans que cela remette nécessairement en question la validité des commentaires, conclusions ou recommandations formulés par les organes de contrôle, ni la compétence de ces derniers en la matière. » Le différend actuel concernant le droit de grève sous la convention n° 87 n'entre pas dans cette catégorie. Comme déjà mentionné, ce différend a créé une crise institutionnelle au sein de l'OIT depuis 2012 en remettant en question la validité des commentaires, conclusions et recommandations des organes de contrôle et remettant en question leur compétence pour formuler de tels commentaires, conclusions et recommandations quant à la question du droit de grève et de la portée juridique de la convention n° 87.
4. En vertu de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT, en cas de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, c'est la Cour internationale de Justice (CIJ) qui a le pouvoir de règlement ou de détermination finaux. Régler la question d'interprétation juridique de la portée juridique de la convention n° 87 concernant le droit de grève et par conséquent confirmer que les orientations formulées par le système de contrôle à cet égard, dont la Commission d'Experts, font autorité, doit être le moyen le plus raisonnable, rationnel et efficace à privilégier pour aller de l'avant. Aucune autre voie ne fournira la clarté et la sécurité juridiques requises dont dépendent les mandants, et qui sont nécessaires pour le fonctionnement de l'OIT en tant qu'organisation normative.
5. D'autres options, tel que le recours à l'article 37(2) de la Constitution de l'OIT n'apportera pas de solution définitive au différend, du fait qu'il pourrait cependant être « fait appel » à la CIJ d'un jugement du tribunal en vertu de l'article 37(2). En outre, il n'existe à ce jour pas un tel tribunal prêt à recevoir et à résoudre un différend, il n'y a pas d'accord sur l'opportunité ou la manière de créer un tel tribunal, et, de ce fait, la procédure serait lourde et retarderait encore la résolution du différend. En outre, lorsque le différend est important, plutôt que d'être simplement technique, et a des implications plus larges pour l'obligation des États Membres dans le cadre plus large du système de contrôle de l'OIT ainsi que la stabilité du droit international des droits humains en général, il est donc logique que la CIJ soit le forum judiciaire le mieux placé pour régler le différend en matière d'interprétation.
6. Toute tentative d'utiliser le pouvoir législatif de l'OIT (dans le cadre d'une action normative) n'est pas non plus appropriée. Il y a 70 ans de travaux d'experts, de conclusions et de recommandations bipartites et tripartites sur le sujet du droit de grève. Le corpus d'orientations juridiques résultant de ces 70 ans de travaux a informé, et de fait, est inscrite dans la législation et la pratique des gouvernements, des tribunaux nationaux et internationaux, des organisations multilatérales, des organes nationaux, internationaux et régionaux compétents dans le domaine des droits humains et a été utilisé par les travailleurs et leurs organisations pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts. Cela ne peut pas être ignoré. Si le groupe des employeurs de l'OIT a des doutes au sujet de l'interprétation juridique résultant de ce corpus juridique d'orientations sur la question du droit de grève, qui constitue, fondamentalement et intrinsèquement, le corollaire de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, cela devrait être confirmé ou infirmé par un avis consultatif faisant autorité qui apportera la clarification et la sécurité juridiques nécessaires pour aller de l'avant. Et c'est la CIJ, au moyen d'un avis consultatif, qui peut fournir de telles clarifications juridiques faisant autorité et une sécurité juridique. En outre, il est difficile de comprendre l'idée qu'il sera plus aisé d'atteindre un consensus sur une action

⁵ Voir paragr. 14 du GB.343/INS/INF/5(Rev.1)

normative concernant cette question que sur un renvoi de la question à la CIJ. Les mêmes vues opposées et mutuellement exclusives sur la portée juridique de la convention n° 87 au sujet du droit de grève et l'autorité du corpus juridique établi de longue date par les organes de contrôle, seraient un obstacle à un tel consensus. Les tentatives passées pour traiter de cette question par le biais d'une action normative ont échoué comme cela a été le cas en 1991 lorsque, d'après le Rapport d'information du Bureau, le Conseil d'administration a tenté d'inscrire une action normative sur cette question à l'ordre du jour de la Conférence « mais a finalement renoncé à le faire »⁶.

7. Au cœur du différend sur l'interprétation se trouve le refus **d'un seul groupe**, le groupe des employeurs, d'accepter que le système de contrôle de l'OIT a considéré depuis plus de 70 ans que la convention n° 87 protège le droit de grève. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'un différend entre les travailleurs et les employeurs. Ce différend est survenu du fait que le groupe employeurs conteste la validité juridique des orientations formulées par le système de contrôle de l'OIT au sujet du droit de grève et de la portée juridique de la convention n° 87. Cela repose sur la position adoptée de longue date - position établie lorsque la liberté syndicale a été incluse dans la Constitution de 1919 - selon laquelle le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations constitue, fondamentalement et intrinsèquement, le corollaire de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical. Le droit de grève est une action ou un moyen (programme et activité) syndicaux essentiels par lesquels les travailleurs et leurs organisations défendent leurs droits et leurs intérêts. A ce titre, toute mesure(s) ou action prise en application de la convention n° 87 qui porte atteinte, restreint, empêche ou interfère de toute autre manière avec l'exercice du droit de grève pour la défense des intérêts et des droits des travailleurs relève du champ d'application et du sens de la convention.

Une fois dans le champ d'application de la convention, il est sujet au contrôle normal par les organes de contrôle de l'OIT, y compris la Commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale et la Commission de l'application des normes de la Conférence (CAN).

8. Il y a lieu de rappeler que cette interprétation juridique et le corpus juridique d'orientations qui en résulte ont été reconnus et appliqués de manière cohérente par les organes de contrôle de l'OIT dans le respect des règles juridiques concernant l'interprétation des traités. Cela a également été invoqué par les mécanismes constitutionnels de plainte de l'OIT, tels que ceux mis en place en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT. Ce corollaire indissociable entre le droit de grève et la liberté syndicale a été également reconnu et utilisé par la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale de l'OIT. En effet, les Nations Unies et autres organes de droits humains ont affirmé qu'il a atteint le statut de droit international coutumier.
9. Il convient également de rappeler qu'aucun groupe n'a remis en cause l'existence du droit de grève protégé par la Constitution de l'OIT, qui est également dérivé du même principe juridique de liberté syndicale et de protection du droit syndical. C'est une des bases du contrôle des principes de la liberté syndicale du Comité de la liberté syndicale (CLS). Les principes de base de la hiérarchie des normes et la nécessité d'une cohérence et d'une rigueur institutionnelles dans l'application des principes juridiques (une pierre angulaire du principe de l'état de droit) nécessiteraient une application équivalente du principe constitutionnel concernant le droit de grève dans le cadre du système de contrôle de l'OIT et doivent guider son action normative (y compris les l'adoption de normes). A cet égard, il y aura de la confusion et incertitude juridiques

⁶ Voir le paragr. 44 du Rapport d'information du Bureau et d'autres commentaires sur cette question ci-dessous.

pour toute action normative de l'OIT sur le même sujet pour ne pas protéger le même droit et, de la même manière, dont il est convenu qu'il est protégé par la Constitution.

10. Rejeter cette interprétation juridique largement reconnue et le corpus juridique d'orientations qu'elle a produit dans le système de contrôle de l'OIT et au-delà, priverait les travailleurs et leurs organisations de la protection dont ils bénéficient, depuis au moins plus de 70 ans, pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts, y compris sous la convention n° 87. Cela fragiliserait également les fondements juridiques sur lesquels d'autres organismes des Nations Unies, des juridictions régionales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et les décisions des hautes cours de plusieurs Etats Membres de l'OIT se sont appuyés pour interpréter leurs propres instruments et lois, qui ont tous compris que la liberté syndicale protégée par la convention n° 87 protège aussi le droit de grève.⁷ C'est sur cette base qu'une approche des relations professionnelles fondée sur les droits internationaux a servi de point d'appui pour l'OIT⁸.

Justification de la proposition de recours au titre de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT

11. L'article 37(1) de la Constitution prévoit que:

Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, **seront** soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice.

Il y a des difficultés relatives à l'interprétation d'une convention.

12. Au début de la Conférence internationale du Travail en 2012, le porte-parole du groupe des employeurs à la Commission de l'application des normes (CAN) a annoncé que son groupe refuserait d'accepter une liste de cas à contrôler à moins que le groupe des travailleurs ne s'abstienne de proposer un cas sur la convention n°87 où la Commission d'experts avait fait des observations concernant le droit de grève. En outre, le groupe des employeurs a demandé l'insertion d'un « caveat » dans l'étude d'ensemble de la Commission d'experts, qui cette même année avait confirmé sa vision de longue date que la convention n° 87 de l'OIT protégeait l'exercice du droit de grève. Ces deux conditions préalables, qui étaient contraires au droit et à la pratique établis, ont été rejetées par le groupe des travailleurs. En réponse, le groupe des employeurs a refusé de participer aux activités de contrôle de la CAN et, par conséquent, la CAN n'a pas pu adopter une liste de cas à examiner et n'a donc pas examiné de cas durant la Conférence. Depuis lors, le différend a persisté et continue d'affecter le bon fonctionnement du système de contrôle.

Ce sont des difficultés que la CIJ, et non un tribunal interne, est censée résoudre.

⁷ Id.

⁸ Voir la Déclaration de l'OIT de 1998 « ... Attendu que l'OIT est l'organisation internationale mandatée par sa Constitution, ainsi que l'organe compétent pour établir les normes internationales du travail et s'en occuper, et qu'elle bénéficie d'un appui et d'une reconnaissance universels en matière de promotion des droits fondamentaux au travail, en tant qu'expression de ses principes constitutionnels; Attendu que, dans une situation d'interdépendance économique croissante, il est urgent de réaffirmer la permanence des principes et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution de l'Organisation ainsi que de promouvoir leur application universelle ... »

13. Comme le rapport INS/5 de la 344^e Session du Conseil d'administration l'explique, au cours des discussions de la Conférence qui ont abouti à l'amendement constitutionnel de 1946, une distinction a été faite entre les questions susceptibles d'être portées devant le tribunal et celles qui devaient être renvoyées à la CIJ. Si en principe – dans l'hypothèse où un tribunal serait créé – toute question ou difficulté pourrait être portée devant l'une ou l'autre de ces instances, cette décision étant laissée à l'appréciation du Conseil d'administration, il a toutefois été admis que certaines questions relatives à la portée ou à la signification de conventions internationales du travail ne justifiaient peut-être pas la saisine du principal organe judiciaire des Nations Unies.

Par conséquent, on peut considérer que les questions ayant des implications systémiques plus larges pour l'Organisation et au-delà pourraient être renvoyées à la CIJ, tandis que celles qui sont essentiellement de nature technique et qui ont des incidences limitées en dehors du cadre de la convention concernée pourraient, en premier ressort, être portées devant le tribunal⁹.

14. Le droit de grève a été défini à plusieurs reprises comme « un corollaire indissociable » du droit fondamental de la liberté syndicale protégé par la convention n° 87¹⁰. Les difficultés d'interprétation concernent ici l'existence d'un droit fondamental. Il peut difficilement être considéré comme étant de nature étroite ou technique. La résolution du différend a manifestement des conséquences importantes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation. Comme l'a expliqué l'ancien Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, « *Le droit de grève est établi en droit international depuis des décennies, dans des instruments internationaux et régionaux, et est également inscrit dans les constitutions d'au moins 90 pays. Le droit de grève a, de fait, intégré le droit international coutumier* »¹¹. On peut imaginer peu de différends plus importants pour l'OIT et son agenda pour la justice sociale et pour le monde du travail que celui-là.
15. En mettant de côté le fait évident qu'un tel tribunal n'existe pas, un tel différend n'aurait pas sa place devant ce tribunal même s'il existait. Toute suggestion selon laquelle le différend actuel devrait se poursuivre pendant les quelques années nécessaires pour convenir des modalités d'un tribunal interne et soumettre ensuite soumettre le différend à ce dernier, bien qu'elle puisse être proposée de bonne foi, est totalement injustifiée. Et, comme nous l'avons vu, il n'existe actuellement aucun consensus sur la création d'un tel tribunal et sur le caractère définitif de sa sentence finale. Au contraire, confronté à une telle question d'interprétation de nature juridique qui aura un impact sur l'exercice d'un droit fondamental et sur le bon fonctionnement du système de contrôle de l'OIT et au-delà, le recours le plus prudent et le plus approprié pour le règlement est l'utilisation de l'article 37(1). L'article 37(1) en déclarant que des difficultés « seront soumises » à l'appréciation de la CIJ crée une obligation juridique directe de soumettre ce différend en matière d'interprétation d'une convention¹².

Le différend ne sera pas résolu par d'autres moyens

A. La poursuite du dialogue ne résoudra pas la question

⁹ OIT, *Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail*, 16 février 2022 (GB344/INS/5), paragr. 41.

¹⁰ OIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* (Genève, 6^e édition, 2018), paragr. 754.

¹¹ Maina Kiai (Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association), *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, paragr. 56, Doc. Nations Unies A/71/385 (14 sep. 2016).

¹² Voir paragr. 21 du document GB.343/INS/INF/5(Rev.1).

16. Comme déjà indiqué ci-dessus, en particulier depuis 2012, l'OIT, les gouvernements et les partenaires sociaux ont essayé à plusieurs reprises de régler le différend d'interprétation dans le cadre du dialogue social (se référer à la Note d'information (Questions-Réponses) du groupe des travailleurs), de façon spécifique en ce qui concerne le droit de grève, ainsi que le mandat et le fonctionnement des différents organes du système de contrôle de l'OIT. Ces efforts n'ont pas permis de résoudre la question du droit de grève. Il n'y a aucune raison de croire que la poursuite du dialogue social permettra de sortir de cette impasse. Une action normative serait inappropriée et, en tout état de cause, ne résoudra pas le différend, étant donné que la base juridique de toute action normative de ce type devrait toujours être fondée sur les le corpus juridique existant d'orientations du système de contrôle auquel le groupe des employeurs s'oppose fondamentalement. Le groupe continue de contester la position de la Commissions d'experts en ce qui concerne la convention n° 87 (et désormais d'autres conventions).
17. Il ressort clairement de tous les efforts déployés jusqu'à présent, dont la réunion tripartite de 2015 sur la question du droit de grève, que la nature du différend ne se prête pas au dialogue comme premier et principal moyen de son règlement intégral et définitif et que, à moins que le groupe des employeurs ne reconnaisse l'interprétation juridique et le principe largement répandus concernant le lien fondamental entre le droit de grève et la liberté syndicale et la protection du droit syndical par la convention n° 87 ainsi que l'autorité du corpus juridique d'orientations des organes de contrôle y compris la CEACR, la clarté et la sécurité juridiques par le recours à l'article 37(1) seront forcément nécessaires¹³.
18. Il est également important de rappeler la discussion qui a eu lieu au sein du Conseil d'administration de mars 2022 et ses résultats. Il y a eu un accord général sur la justesse de l'analyse du document du Bureau selon laquelle la seule façon d'assurer la sécurité juridique lorsqu'il s'agit d'interpréter une convention (ou la Constitution elle-même) est le recours à des voies judiciaires, i.e. à travers l'article 37 (paragr. 1 ou paragr. 2) de la Constitution, et que le dialogue social ne peut y pourvoir.

Les alternatives suggérées par le groupe des employeurs ne sont pas appropriées

19. A plusieurs reprises, le groupe des employeurs a suggéré que le différend soit examiné par la Conférence internationale du Travail, et que la Conférence pourrait fournir une interprétation de la convention n° 87 ou produire des lignes directrices¹⁴. Cette idée n'a cependant pas de base constitutionnelle et, dans la pratique, n'apportera pas la sécurité juridique nécessaire pour régler ce différend juridique.
20. La question de savoir si la Conférence est la mieux placée pour adopter et interpréter les conventions a été examinée dans un rapport soumis par le BIT au Conseil d'administration en 1993. Le rapport a noté qu'aucune Conférence ne peut en lier une autre. Le rapport s'est également demandé si l'interprétation par la Conférence ne risquait pas d'aboutir à une « modification clandestine du signifié ». Le rapport a conclu que l'« interprétation par la Conférence, si elle est parfaitement légitime, devrait logiquement se couler dans le moule d'une nouvelle rédaction, c'est-à-dire d'une

¹³ Le Rapport d'information du Bureau mentionne au paragr. 15 les « positions fermes et intransigeantes ».

¹⁴ OIT, Projet de Procès-verbaux de la Section institutionnelle, 347^e session, Genève, mars 2023, paragr. 228-229.

révision »¹⁵. En d'autres termes, si la Conférence n'est pas satisfaite de l'interprétation d'un instrument, elle est libre de modifier cet instrument dans le cadre de sa fonction législative. La Conférence a donc le droit de réviser les conventions pour exprimer des significations exactes, sous réserve de la ratification des instruments révisés. Le document poursuit en indiquant que le processus de révision a été mis en place davantage pour adapter les conventions à de nouvelles situations (de modernisation) plutôt que d'aborder les divergences d'interprétation¹⁶.

21. En effet, le pouvoir législatif de la Conférence devrait être utilisé de manière prospective pour combler les lacunes en matière de couverture et de protection des travailleurs et non de manière rétrospective pour limiter les droits déjà élaborés et exercés par les travailleurs. Il est important de rappeler, qu'avant et depuis 2012, le système de contrôle, le groupe gouvernemental et le groupe des travailleurs ont pris le parti de soutenir les orientations de la CEACR et des organes de contrôle en la matière, qui font autorité depuis longtemps, et le groupe des employeurs est le seul groupe qui conteste encore la validité juridique fondamentale de ce corpus juridique d'orientations. La Conférence n'a donc aucun rôle à jouer à cet égard.
22. Le groupe des employeurs a récemment – dans sa lettre du 13 septembre adressée au Président du Conseil d'administration demandant d'organiser une session spéciale du Conseil d'administration afin d'examiner cette question – proposé la discussion et l'adoption d'un protocole comme autre moyen de recours afin de régler les difficultés d'interprétation. Pour toutes les raisons déjà évoquées concernant la nature juridique fondamentale du différend et le besoin primordial de clarification et de sécurité juridiques en premier lieu, tout effort visant à utiliser le pouvoir législatif de la Conférence afin de régler ce différend entraînera davantage de division et de confusion en ce qui concerne les obligations juridiques des Etats Membres et des mandants au titre de la convention n° 87, en tenant également compte du fait que les points de vue et les perspectives juridiques sur le sujet sont diamétralement opposés, incompatibles et inconciliables, il ne faut donc pas s'attendre à ce qu'une adoption consensuelle soit facilitée sur un tel exercice législatif¹⁷.
23. Ce n'est pas l'endroit pour aborder spécifiquement la demande du groupe des employeurs d'organiser une session spéciale, qui a été programmée¹⁸, si ce n'est pour répéter qu'une action normative (et par le biais d'un protocole qui nécessitera de nouvelles ratifications) sera un exercice infructueux à cet égard, car il n'est pas du tout clair comment un protocole sur le droit de grève pourrait sortir du champ d'application de la convention n° 87 (concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical) les mesures prises par les Etats Membres qui impactent l'exercice du droit de grève comme un moyen (action/activité/programme) par lequel les travailleurs et leurs organisations défendent ou font avancer leurs droits et leurs intérêts. C'est uniquement par l'interprétation de la convention n° 87, en respectant le sens de son texte, de son objet et de son but, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, que la clarté et la sécurité juridiques peuvent être assurées avec autorité. En tout état de cause, il existe déjà un corpus élaboré d'orientations formulées sur la portée

¹⁵ OIT, Article 37, paragraphe 2, de la Constitution et interprétation des conventions internationales du travail, Conseil d'administration, 256^e session, mai 1993, GB256/2/2, paragr. 22-4.

¹⁶ Un document du Conseil d'administration de 2009, paragr. 31-33, reprend le document de 1993.

¹⁷ Outre les raisons juridiques et politiques justifiant le rejet d'un protocole, la proposition du groupe des employeurs pour une action normative en 2024 est à la fois juridiquement, techniquement et politiquement impossibles. Les procédures pour mettre un point normatif à l'ordre du jour n'ont pas été suivies et il est si inconcevable que le Bureau puisse se préparer à un tel exercice sans avoir recours aux règles et à l'examen habituel en la matière à l'OIT.

¹⁸ Voir <https://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB349bis/lang--fr/index.htm>.

juridique, le contenu et la signification du droit de grève concernant la Convention n° 87, qui ont été utilisées en faveur de la protection des droits humains, depuis au moins 70 ans, et qui ne peuvent être oubliées. Juridiquement et sur le plan pratique, tout effort visant à résoudre ces difficultés d'interprétation par le biais d'une action normative, tant que demeurent le manque de clarté et l'insécurité juridiques suscitées par la contestation des employeurs, ne peut pas traiter et ne traitera pas efficacement la question de la portée juridique de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève et ne traitera donc pas de la nature et de l'étendue des difficultés d'interprétation actuelles.

24. En outre, démarrer une action normative sur cette question conduira à accroître l'insécurité juridique et le manque de cohérence, entraînant une plus grande confusion en ce qui concerne les obligations des Etats Membres, ce qui sera la cause d'un exercice très conflictuel, qui plutôt que d'aboutir à un plus grand consensus, fragilisera le consensus et également les droits humains et la justice sociale, et le mandat de l'OIT. A cet égard, le rappel d'un avis précédent figurant dans les procès-verbaux du Conseil d'administration de 1930 est instructif;

« Le Directeur ne voudrait pas voir renaître à propos de cette question des débats que le Conseil connaît bien, au sujet du pouvoir d'interprétation du Conseil d'administration et de la Conférence, ainsi que du rôle du Bureau international du Travail lorsqu'il donne des informations sur l'interprétation des conventions. Il a paru toutefois utile, à l'occasion de la question soulevée, de rappeler qu'aux termes de l'article 423 du Traité de Paix, seule la Cour permanente de Justice a qualité pour donner des interprétations autorisées de conventions. Toutes les autres interprétations, même celles de la Conférence, peuvent donner lieu à des contestations. Aussi croit-il qu'il serait utile de rappeler aux Etats la possibilité de recourir à la Cour permanente de Justice internationale. On a dit qu'il s'agissait d'un mécanisme coûteux et difficile à mettre en mouvement. Mais, même si la procédure est coûteuse et lente, il vaut mieux recourir à la Cour que de rester dans l'incertitude »¹⁹. (Souligné par l'auteur)

25. La Constitution de l'OIT d'après-guerre ne diffère pas sur ce point. L'article 37(1) est clair: « Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice. » Il n'y a pas en soi de rôle d'interprétation assigné aux membres de la Conférence.

Justification de la proposition de soumettre à la Cour les questions ou les différends juridiques

Compétence de la CIJ pour rendre des avis consultatifs en ce qui concerne l'OIT

26. L'OIT peut demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (CIJ) sur la base de sa propre Constitution ainsi que sur la base de l'Accord conclu entre les

¹⁹ Conseil d'administration de l'OIT, Procès-verbaux, 50^e session, oct. 1930, pp. 656-57.

Nations Unies et l'OIT. L'Accord conclu entre les Nations Unies et l'OIT permet à la Cour mondiale, si elle est sollicitée, de se prononcer sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre des activités de l'OIT. L'article 9 prévoit à la sous-section 2: « *L'Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées.* » (Souligné par l'auteur)

La ou les question devrai(ent) conduire à un règlement complet du différend juridique

27. En 2014, le Bureau a proposé les questions suivantes lorsque le Conseil d'administration de l'OIT examinait la question du renvoi de ce différend devant la CIJ :

1) Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?

2) La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT était-elle compétente pour: a) déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et b) préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite?

28. Un examen objectif du débat qui a eu lieu depuis 2012 montrera que la détermination juridique de ces deux questions couvre tous les aspects nécessaire de ce différend d'interprétation. Bien qu'une réponse affirmative à la première question soutiendrait nécessairement les travaux du système de contrôle de l'OIT, une déclaration claire sur mandat de contrôle et de fourniture d'orientations sur l'application de la Convention contribuerait grandement à empêcher d'autres attaques contre le système. Obtenir la sécurité juridique quant au mandat du système de contrôle de l'OIT, et en particulier de la Commission d'experts, est donc décisif pour le règlement du différend. La contestation des employeurs, bien qu'initialement axée sur le droit de grève, a été de remettre en cause de manière persistante et fondamentale la capacité de l'Organisation de faire appliquer pleinement ses conventions par les Etats Membres par l'intermédiaire de son système de contrôle – ce qui a toujours nécessité une part d'interprétation. La ou les question(s) finale(s) doit(vent) donc également avoir une vision claire du mandat de la Commission d'experts concernant ses orientations sur l'application de la convention.

29. Il est également noté que la formulation finale de la ou des question(s), tout comme le renvoi lui-même, doit faire l'objet d'une décision du Conseil d'administration. La ou les question(s) qui seront finalement adoptées par le Conseil d'administration doit(vent) être telle(s) qu'en cas de succès, elle(s) règlera(ont), par voie de confirmation, la position adoptée de longue date, depuis que la liberté syndicale a été incluse à la Constitution de 1919, que le droit de grève pour les travailleurs et leurs organisations constitue intrinsèquement le corollaire de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, car c'est un moyen essentiel (action/activité/programme) par lequel les travailleurs et leurs organisations défendent leurs droits et leurs intérêts, ce qui signifie également que toute mesure ou action liée à l'application de la convention n° 87 qui porte atteinte, restreint, empêche, ou interfère de toute autre manière avec l'exercice du droit de grève pour la défense des intérêts et des droits des travailleurs relève de

la convention et ainsi est sujette à l'examen normal par les organes de contrôle de l'OIT y compris la Commission d'experts, le Comité de la liberté syndicale et la CAN.

30. Il a été reconnu qu'indépendamment de ces questions soulevées, la pratique de la CIJ montre que: « Il appartient à la Cour d'établir objectivement ce sur quoi porte le différend entre les parties en circonscrivant le véritable problème en cause et en précisant l'objet des griefs du demandeur. La Cour examine à cet effet la requête, ainsi que les exposés écrits et oraux des parties, tout en consacrant une attention particulière à la formulation du différend utilisée par le demandeur. Elle tient compte des faits que celui-ci invoque à l'appui de ses demandes. Il s'agit là d'une question de fond, et non de forme»²⁰ (*Souligné par l'auteur*).

Les orientations de la CEACR, qui font autorité depuis longtemps, concernant le droit de grève tel qu'il est protégé par la C87

Le mandat de la Commission d'experts de l'OIT

31. Le paragraphe 29 du rapport 2015 de la Commission d'experts décrit le mandat de la Commission d'experts comme suit,²¹

« La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les Etats Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les Etats Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux. Cela

²⁰ Voir les paragraphes 41 et 42 de l'affaire Qatar contre EAU (2018) et la référence à... " (Application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (11), p. 575, par. 24 ; Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2018 (I), p. 308-309, par. 48 <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/172/172-20210204-JUD-01-00-BI.pdf> La pratique et les arrêts de la CIJ doivent également être lus à la lumière de l'accord spécifique entre les Nations Unies (ONU) et l'OIT concernant la compétence de la CIJ.

²¹ Voir également la déclaration conjointe du 23 février 2015 du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_351492.pdf

se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux ».

Respect et soutien des orientations de la CEACR qui font autorité

32. La CSI et ses affiliés respectent et soutiennent les orientations de longue date des organes de contrôle de l'OIT sur le droit de grève tel qu'il est protégé par la Convention 87 de l'OIT, ainsi que l'approche interprétative adoptée par la CEACR pour parvenir à sa détermination, telle qu'articulée dans l'étude d'ensemble de 2012²².
33. Selon la Commission d'experts, le droit de grève découle de la Convention 87. La Commission a réaffirmé cette conclusion juridique inévitable, conformément à une lecture téléologique (compte tenu du texte, de l'objet et du but de la convention) de la portée et du sens de la Convention. L'avis mûrement réfléchi de la Commission souligne que: *« La grève constitue un moyen essentiel permettant aux travailleurs et à leurs organisations de défendre leurs intérêts; il existe cependant différentes opinions sur le droit de grève. Si la grève constitue certes un droit fondamental, elle ne constitue pas une fin en soi, mais un recours ultime des organisations de travailleurs, en raison du fait qu'elle est lourde de conséquences non seulement pour les employeurs, mais aussi pour les travailleurs, leurs familles et leurs organisations ainsi que pour des tiers dans certaines circonstances. En l'absence d'une disposition expresse dans la convention no. 87, c'est essentiellement sur la base de l'article 3 de la convention qui consacre le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action et de l'article 10 qui établit comme objectif de ces organisations de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs que fut développé progressivement – comme ce fut d'ailleurs le cas en ce qui concerne les autres dispositions de la convention – par le Comité de la liberté syndicale en tant qu'organe tripartite spécialisé (depuis 1952) et par la commission d'experts (depuis 1959, prenant en considération essentiellement les principes établis par le comité) un certain nombre de principes sur le droit de grève »*²³. Ceci doit également être appliqué à la lumière de l'article 8 de la Convention qui, tout en reconnaissant que les organisations sont tenues, dans l'exercice de ces droits, de respecter la loi, stipule que la loi du pays ne doit pas être de nature à porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteinte, aux droits protégés par la Convention.
34. Il convient de souligner que l'étude d'ensemble de 1959, la première sur la convention 87, une dizaine d'années après son adoption, a constaté qu'en plus d'aller à l'encontre des articles 8 et 10 de la Convention, « l'interdiction de la grève des travailleurs, autres que les fonctionnaires risque de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales »... contraire à l'article 3.
35. Sur la question très débattue des travaux préparatoires et sur le fait s'ils soutiennent ou non la protection du droit de grève sous la Convention 87, nous nous faisons l'écho de la position de la Commission d'experts selon laquelle « ... l'absence d'une disposition expresse n'est pas déterminante puisque les termes de la convention doivent être interprétés à la lumière de son objet et de son but ». Comme les experts l'ont abondamment indiqué, les travaux préparatoires, en tant que source d'interprétation dans leurs travaux relatifs à l'application de la Convention par un État membre, « ... peuvent être écartés au profit des autres règles d'interprétation, notamment, dans ce cas spécifique, de la pratique ultérieurement suivie pendant plus

²² Voir les paragraphes 117-127 de l'étude d'ensemble 2012 de la CEACR de l'OIT.

²³ Voir le paragraphe 117 de l'étude d'ensemble

de cinquante-deux années (voir art. 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) » et que « ... le processus permettant de déterminer s'il y a respect ou non d'un droit de grève général implique systématiquement un examen des circonstances spécifiques dans le contexte desquelles la commission est appelée à déterminer le champ d'application et les modalités de ce droit ». Cette interaction et ce dialogue entre les États membres ratifiants et la CEACR, de manière forte et unique et sur une base continue, comprennent les orientations faisant autorité de la CEACR avec la pratique ultérieure des États membres ratifiants, ce qui conduit à des changements ou à des amendements dans le droit et la pratique, concernant leur législation et les institutions du marché du travail, conformément aux recommandations, commentaires et conclusions spécifiques de la Commission d'experts.

36. En outre, l'analyse juridique de 2014 de la CSI sur ce sujet mettait déjà en garde contre une utilisation excessive des travaux préparatoires de la convention 87, indiquant que « la question posée aux mandants dans le questionnaire portait uniquement sur la question de savoir si le droit d'association des fonctionnaires préjugerait de la question du droit de grève de ces fonctionnaires. Il y avait une présomption de l'existence du droit de grève inhérente à cette question, qui visait à traiter uniquement du droit de grève des fonctionnaires et non du droit de grève de tous les travailleurs » En tout état de cause, il n'y a pas eu de vote sur cette question, ce qui permet d'affirmer que les travaux préparatoires ne sont pas déterminants.
37. En ce qui concerne la question de la pratique ultérieure et la nature des orientations fournies par la CEACR conformément à son mandat, la Commission a déclaré que chaque année, il : « *examine de nombreux cas individuels portant sur les dispositions nationales réglementant les grèves, le plus souvent sans contestation de la part des gouvernements concernés, qui en général adoptent des mesures pour donner suite aux commentaires de la commission d'experts. Au fil des années, les organes de contrôle ont précisé une série d'aspects concernant l'exercice pacifique du droit de grève, de la finalité et des conditions de licéité de la grève qui peuvent être résumés comme suit: i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations); ii) en tant que moyen essentiel pour la défense des intérêts des travailleurs au travers de leurs organisations, les catégories de travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées; iii) la grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs; et iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte, lesquelles seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale. Dès lors, sous réserve des restrictions autorisées, l'interdiction générale de la grève est incompatible avec la convention, mais les organes de contrôle admettent l'interdiction des grèves sauvages. De plus, les grèves sont souvent déclenchées par les fédérations et confédérations qui devraient, selon la commission, se voir reconnaître le droit de grève. Par conséquent, les législations qui leur interdisent ce droit ne sont pas compatibles avec la convention »²⁴.*
38. Comme nous l'avons déjà indiqué, La Commission exerce ses fonctions en évaluant, pays par pays, l'application de la Convention en droit et en pratique. Dans une affaire où la Commission a été saisie à la suite de certaines décisions de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) concernant l'exercice du droit de grève, la

²⁴ Voir le paragraphe 122 de l'étude d'ensemble de 2012.

Commission a rappelé... que son mandat se limite à examiner l'application des conventions dans un Etat membre donné²⁵.

39. La CEACR a également souligné, au regard des larges références au droit de grève dans la législation de la grande majorité des pays et par un nombre important de constitutions, ainsi que par plusieurs instruments internationaux et régionaux et en justifiant sa propre approche en la matière, qu'elle n'avait « jamais considéré que le droit de grève constituait un droit absolu ou illimité et qu'elle a cherché à délimiter l'étendue du droit de grève pour pouvoir déterminer les cas d'abus et de se prononcer sur les sanctions qu'ils peuvent entraîner »²⁶.
40. Il convient donc de noter que la CEACR et les organes de contrôle devront continuer à contrôler l'application de la Convention 87 pour s'assurer que les mesures prises dans le cadre de sa mise en œuvre n'aboutissent pas à des abus, en portant atteinte, en interdisant, en entravant ou en interférant de toute autre manière avec la liberté syndicale en ce qui concerne le droit de grève.

Positions d'autres instruments internationaux et régionaux de protection des humains concernant la liberté d'association et le droit de grève

41. Les instruments et organes internationaux et régionaux de défense des droits humains ont également eu l'occasion de se prononcer sur la liberté d'association et le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations et/ou de donner des orientations à ce sujet.
42. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a adopté une résolution sur les droits économiques, sociaux et culturels en Afrique au regard des articles 14, 15, 16, 17, 18, 21 et 22 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en précisant que l'article 15 sur le droit au travail inclut « droit à la liberté d'association, y compris le droit de négociation collective, de grève et d'autres droits organisationnels et syndicaux pertinents »²⁷.
43. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré dans un avis consultatif récent que : « *le droit de grève ... est l'un des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs organisations, car il constitue un moyen légitime de défendre leurs intérêts économiques, sociaux et professionnels. Les États doivent donc protéger l'exercice de ce droit par la loi* »²⁸.
44. L'Observation générale n° 23 (2016) sur l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) prévoit que « *Le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables est reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans des instruments juridiques internationaux portant sur des sujets similaires, en particulier les conventions et les recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT). C'est une composante importante des droits liés au travail consacrés par le Pacte, et c'est le corollaire du droit au travail en tant qu'il est librement choisi et accepté. Dans le même ordre d'idées, les droits syndicaux, la liberté syndicale et le*

²⁵ Voir le paragraphe 128 de l'étude d'ensemble de 2012 concernant les commentaires sur les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (Viking, Laval, Ruffert et Luxembourg) sur les droits relatifs à la liberté d'association et la reconnaissance effective de la négociation collective.

²⁶ Voir le paragraphe 119 de l'étude d'ensemble de 2012.

²⁷ <https://africanlii.org/akn/aa-au/statement/resolution/achpr/2004/73/fra@2004-12-07>

²⁸ https://corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_47_2021_eng.pdf

droit de grève sont déterminants pour l'instauration, la préservation et la défense de conditions de travail justes et favorables... »

45. L'interprétation juridique et l'ensemble des orientations juridiques relatives au principe selon lequel le droit de grève est un moyen essentiel (activité/programme) lié à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical pour défendre et promouvoir les droits et les intérêts des travailleurs et de leurs organisations sont également protégés par les instruments européens relatifs aux droits de l'homme et par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

Conclusion

46. Tout d'abord, nous apprécions le rapport du Bureau en tant que rapport d'information important et précieux pour la discussion suite à la lettre du groupe des travailleurs du 12 juillet 2023 demandant le renvoi du différend de longue date sur le droit de grève à la CIJ en vertu de l'article 37(1)
47. À cet égard, l'équité procédurale et la nécessité d'être exhaustif en ce qui concerne la préparation des informations et le temps nécessaire à un examen approprié exigeraient que notre demande déposée le 12 juillet soit traitée séparément de toute demande ultérieure, telle que celle déposée par le groupe des employeurs le 13 septembre, qui propose des alternatives diamétralement opposées à notre demande. Pour les mêmes raisons, il est important que notre demande, qui s'apparente à une plainte constitutionnelle, ne soit pas bloquée par des considérations procédurales, y compris des considérations de commodité. Chaque proposition doit être considérée séparément et traitée sur le fond.
48. A cet égard, nous sommes en accord avec la résolution proposée dans le rapport comme bonne base de discussion.
49. Deuxièmement, l'opinion de longue date, telle qu'elle a été exprimée lorsque la liberté syndicale a été incluse dans la Constitution de 1919, selon laquelle le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est un corollaire fondamental et intrinsèque de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, a trouvé son expression dans le champ d'application de divers instruments nationaux, internationaux et régionaux relatifs aux droits humains qui fournissent des orientations et des décisions faisant autorité en matière de protection des travailleurs. La pratique de l'OIT et de ses organes de contrôle à cet égard, y compris la CEACR, le CLS et la CAN, est conforme à cette interprétation. La remise en cause de cette interprétation juridique par le groupe des employeurs et la crise institutionnelle qu'elle a provoquée au sein de l'OIT nécessitent clarté et certitude juridiques. Seule la CIJ peut régler cette question de certitude et de clarté juridiques aux implications si vastes.
50. La Cour a déclaré à propos de l'interprétation des traités que « selon le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne, *'[u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but'*. L'interprétation faite par la Cour doit prendre en compte l'ensemble de ces éléments considérés comme un tout »²⁹. La Cour a également déclaré que : « *dans sa jurisprudence, elle a pris en compte la pratique des comités établis en vertu de conventions relatives aux droits de l'homme, ainsi que la*

²⁹ Voir le paragraphe 78 de l'affaire Qatar c. EAU et les références à (Délimitation maritime dans l'océan Indien (Somalie c. Kenya), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2017, p. 29, par. 64) <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/172/172-20210204-JUD-01-00-BI.pdf>

pratique des cours régionales des droits de l'homme, dans la mesure où celle-ci était pertinente aux fins de l'interprétation ...»³⁰.

51. La Commission d'experts et le système de contrôle de l'OIT ont se sont appuyés à juste titre sur les règles d'interprétation pour interpréter la convention 87 et en faire dériver avec autorité la protection du droit de grève. Face à la contestation de la validité de leurs orientations faisant autorité, il appartient à la CIJ, qui s'est vu confier un rôle à part entière dans la Constitution de l'OIT pour trancher de tels différends d'interprétation, de les régler définitivement afin de garantir que l'OIT continue d'assumer son mandat de justice sociale. La CIJ a joué ce rôle de manière crédible dans le passé. Toute tentative d'utiliser le pouvoir législatif de l'OIT pour régler ce différend d'interprétation serait contraire à l'article 37(1) et sera inappropriée, d'autant plus si une telle activité normative est lancée avant d'avoir obtenu la clarté et la sécurité juridiques nécessaires sur cette question. Le fait d'imposer un tel effort ne sera qu'une tentative évidente de contourner un dossier de 70 ans ou des conclusions et recommandations d'experts, bipartites et tripartites, sur le sujet du droit de grève, ce qui n'est pas dans l'intérêt de l'OIT et de ses mandants, et n'apportera pas non plus la clarté et la certitude juridiques nécessaires.

³⁰ Voir le paragraphe 77 de l'affaire Qatar c. EAU y compris les références suivantes (Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo), indemnisation, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 331, par. 13 ; p. 334-335, para. 24 ; p. 337, par. 33, et p. 339-340, par. 40 ; Questions relatives à l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (11), p. 457-458, para. 101 ; Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo), fond, arrêt, I.C.J. Reports 2010 (11), pp. 663-664, para. 66 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 179, par. 109, et pp. 192-193, par. 136).

Document n° 25

OIE, Commentaires sur le rapport d'information préparé par le BIT intitulé «Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail», datés du 24 octobre 2023





24 octobre 2023

Commentaires sur le rapport d'information préparé par le Bureau intitulé « Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail »

Résumé

Les employeurs sont convaincus que pour résoudre le différend de longue date sur l'interprétation du droit de grève dans le contexte de la convention sur la liberté syndicale et le droit d'organisation (C87), il faut s'efforcer de trouver une solution solide et durable fondée sur le dialogue social et déterminée par les mandants tripartites de l'OIT, plutôt que de recourir à des moyens externes pour obtenir la solution la plus rapide possible.

Les employeurs ne contestent pas le droit de grève au niveau national, qui est une réalité dans la plupart des pays. Cependant, les employeurs sont fermement convaincus, et l'ont toujours affirmé par le passé, que le droit de grève n'est pas prévu ou réglementé dans la convention C87 ou dans toute autre convention de l'OIT. D'autres mandants de l'OIT ainsi que les organes de contrôle des normes de l'OIT, y compris la Commission d'experts (CEACR), ont reconnu que le droit de grève n'est pas explicitement énoncé ou reconnu dans la convention C87 ou tout autre instrument de l'OIT. Cela signifie qu'il peut y avoir une lacune réglementaire dans le corpus de normes de l'OIT sur le droit de grève et que le seul moyen de combler cette lacune serait de fixer des normes au sein de la Conférence internationale du travail (CIT). Jusqu'à présent, la CIT n'a pas tenté de fixer des normes relatives au droit de grève ou à l'action syndicale.

Les employeurs considèrent que l'élaboration de normes est l'étape la plus évidente, la plus appropriée et la plus logique pour définir des règles de l'OIT faisant autorité en matière de droit de grève et résoudre ainsi le différend sur l'interprétation. L'action normative est inhérente au mandat principal de l'OIT et reflète les valeurs fondamentales de l'OIT que sont le tripartisme et le dialogue social. Seule l'élaboration de normes garantira que tous les mandants de l'OIT peuvent s'engager activement dans le processus, que tout résultat obtenu sera fondé sur un consensus ou au moins une large majorité, et que tout résultat adopté est universellement pertinent et accepté.

Plus concrètement, les employeurs proposent que la Conférence internationale du travail adopte un instrument juridiquement contraignant sur le droit de grève ou, plus largement, sur l'action syndicale, en particulier un protocole à la convention C87. L'objectif de ce protocole serait de déterminer avec autorité un droit de grève dans une norme internationale du travail, ainsi que sa portée et ses limites, et de mettre ainsi un terme au différend actuel sur les interprétations du droit de grève.

Les inconvénients ou les difficultés liés à l'établissement de normes à une date rapprochée ne devraient pas être une raison pour ne pas poursuivre l'option de l'établissement de normes et

laisser la définition des règles sur le droit de grève à des institutions externes telles que la commission d'experts et la Cour internationale de justice (CIJ). Bien que les employeurs aient proposé que l'action normative ait lieu le plus tôt possible, c'est-à-dire à la CIT en 2024, ils ne s'opposeraient pas à une CIT ultérieure à condition que la CIJ ne soit pas saisie. Il est important qu'aucune décision sur le renvoi à une solution externe ne soit prise sans que la présente proposition n'ait été dûment examinée et débattue.

Table des matières

I. Introduction	2
II. Remarques générales	2
III. Proposition d'action normative sur le droit de grève	3
IV. Action normative sous la forme d'un protocole	8
V. Inscription d'une question normative à l'ordre du jour de la CIT	10
VI. Observations finales	12

I. Introduction

Le 13 septembre 2023, le Président du Conseil d'administration a décidé que la 349^ebis session spéciale du Conseil d'administration se tiendrait le 10 novembre pour discuter de la proposition des travailleurs de saisir la Cour internationale de justice (CIJ). Cette décision a été prise en dépit des préoccupations exprimées par plusieurs groupes concernant l'ordre du jour de cette session spéciale. En conséquence, la vice-présidente du groupe des employeurs a annoncé au président du Conseil d'administration une lettre signée par 14 membres titulaires du groupe des employeurs demandant la tenue d'une autre session spéciale du Conseil d'administration en vertu de l'article 3.2.2 du règlement du Conseil d'administration du BIT. L'objectif de cette session extraordinaire serait de discuter de l'inclusion urgente d'une question normative sur le droit de grève ou, plus largement, sur l'action syndicale, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 2024¹.

Le 11 octobre 2023, le directeur général de l'OIT a envoyé à tous les États membres de l'OIT, avec une invitation à formuler des commentaires, un rapport d'information préparé par le Bureau intitulé "*Suite à donner à la demande du groupe des employeurs d'inscrire d'urgence un point normatif sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail*".

En tant que secrétariat du groupe des employeurs à l'OIT, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) présente ici des commentaires préliminaires sur le rapport d'information. Nous nous réservons la possibilité d'actualiser et de compléter notre position à la lumière de toute consultation ultérieure avec le groupe des employeurs et des réactions reçues de celui-ci, ainsi que des discussions qui auront lieu lors de la 349^ebis session spéciale sur la proposition des travailleurs le 10 novembre et de la 349^eter session spéciale sur la proposition des employeurs le 11 novembre 2023.

II. Remarques générales

Tout d'abord, **l'OIE souhaite souligner que le titre du rapport d'information est inexact**. Le gouvernement de Türkiye a envoyé une lettre au Directeur général le 22 septembre 2023 indiquant qu'il soutenait la demande des employeurs. Par conséquent, à l'instar du rapport

¹ Lettre des employeurs au président du Conseil d'administration, Demande de 14 membres titulaires du groupe des employeurs pour une réunion spéciale du Conseil d'administration en vertu de l'article 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration de l'OIT visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail, 12 septembre 2023.

d'information relatif à la proposition des travailleurs² qui indique les gouvernements qui la soutiennent, le document de référence pour la proposition des employeurs aurait dû être intitulé comme suit : "Suite à donner à la *demande du groupe des employeurs et du gouvernement de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail*".

En outre, **l'OIE note le traitement inégal des deux rapports d'information et des deux sessions spéciales**. En particulier, contrairement au rapport d'information sur la proposition des travailleurs³ qui invite explicitement les États membres de l'OIT à transmettre leurs commentaires avant la date limite fixée au 6 octobre 2023, le rapport d'information sur la proposition des employeurs n'invite pas les mandants tripartites de l'OIT à faire part de leurs commentaires. Seule la lettre du Directeur général, envoyée séparément le même jour, indique que les commentaires doivent être adressés au département NORMES⁴. Toutefois, cette lettre ne mentionne pas de délai précis et indique que les commentaires ne seront disponibles que dans leur langue d'origine, sans résumé. Les employeurs considèrent que, malgré le peu de temps disponible avant la session spéciale du Conseil d'administration, une date limite aurait dû être fixée pour les commentaires sur la proposition des employeurs, et que le Bureau devrait en tout état de cause préparer un résumé des commentaires reçus. Les employeurs soulignent que le Conseil d'administration doit être informé de manière égale des opinions des mandants de l'OIT sur les deux propositions afin de pouvoir prendre une décision significative, en particulier parce que les deux propositions représentent des approches liées, mais mutuellement exclusives, de la question du droit de grève.

III. Proposition d'action normative sur le droit de grève

1. L'action normative est inhérente au mandat principal de l'OIT et a été le moyen privilégié de créer des règles claires et contraignantes en ce qui concerne le travail et les questions sociales

La Déclaration du centenaire de l'OIT déclare que "*l'élaboration, la promotion, la ratification des normes internationales du travail et le contrôle de leur application revêtent une importance fondamentale pour l'OIT. L'Organisation doit, de ce fait, posséder et promouvoir un corpus clairement défini, solide et à jour de normes internationales du travail et améliorer la transparence*"⁵.

Chaque année presque, la CIT traite de questions normatives, que ce soit la révision ou l'adoption de nouvelles normes internationales liées au monde du travail. Au cours du dernier centenaire, l'OIT a adopté au total 405 instruments, dont 191 conventions, 6 protocoles et 208 recommandations. **L'action normative est considérée comme une procédure bien établie pour créer des règles faisant autorité sur des sujets importants dans le monde du travail.**

Tous les mandants tripartites et les organes de contrôle des normes de l'OIT ont reconnu qu'il

² OIT, *Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT*, 31 août 2023.

³ OIT, *Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT*, 31 août 2023, para 24.

⁴ OIT, lettre du Directeur général à tous les États membres de l'OIT en date du 11 octobre 2023.

⁵ OIT, Déclaration du centenaire de l'OIT sur l'avenir du travail, p.8.

n'existe actuellement aucun instrument de l'OIT prévoyant le droit de grève⁶. Cela signifie qu'il pourrait y avoir une lacune réglementaire à combler dans le corpus de normes de l'OIT sur le droit de grève, et que le seul moyen de combler cette lacune est d'adopter des normes au sein de la CIT.

Dans ce cadre, le gouvernement colombien a proposé pour la première fois en 1992 une action normative sur le droit de grève. Le gouvernement du Maroc a souscrit à cette proposition en déclarant que " *Aucun instrument n'existant sur la question, il convient de combler ce vide juridique. Si le droit de grève est accordé aux travailleurs dans un grand nombre de pays, rares sont ceux qui ont déterminé les modalités d'application de ce droit. Il est essentiel de préciser la notion de droit de grève du fait qu'il n'existe pas de droit absolu de grève. Il est donc important de définir ses limites qui concernent plus particulièrement les services essentiels*"⁷. De même, le gouvernement du Venezuela a déclaré qu' «*il est donc essentiel de disposer d'un instrument international sur le droit de grève*»⁸.

En outre, l'expérience de la convention (n° 4) sur le travail de nuit des femmes, 1919, montre que **l'action normative est la première étape logique pour régler les différends en matière d'interprétation**. Dans ce cas, il y avait une divergence de vues sur la signification du terme "femmes" à l'article 3 de la convention, à savoir si la protection prévue par la convention s'appliquait uniquement aux travailleuses manuelles ou à toutes les femmes, y compris les employées salariées. Pour résoudre ce différend, une question normative a été inscrite à l'ordre du jour de la 15e session de la CIT en 1931 afin de discuter d'une convention révisée. En fin de compte, la convention révisée n'a pas été adoptée car elle n'a pas atteint la majorité des deux tiers lors du vote final⁹. Ce n'est qu'après que la CIT ait tenté de trouver une solution de cette manière que la question a été soumise pour avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale (CPJI), le prédécesseur de la CIJ¹⁰.

2. Seule l'action normative peut apporter une sécurité juridique et fixer des règles juridiquement contraignantes en matière de droit de grève pour les pays qui les

⁶ OIT, Ordre du jour de la 81e session (1994) de la Conférence, GB.253/2/3(Rev.), Annexe I, p. 21-22 ; OIT, Procès-verbal de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/12- I/13 ; BIT, procès-verbal de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/16 ; BIT, compte rendu des travaux, 54e session de la CIT, 22 juin 1970, p. 580 & 583, paragraphes 12 & 25 ; BIT, compte rendu des travaux, 58e session de la CIT, 22 juin 1973, p. 544, paragraphes 26-27 ; BIT, compte rendu de la 251e session, GB.251 /PV(Rev.), 12 novembre 1991, p. III/8 ; BIT, compte rendu des travaux, 72e session de la CIT, 21 juin 1986, p. 31/33 ; BIT, Liberté syndicale et protection du droit syndical : rapport VII, 31e session de la CIT, 29 juin 1948, p. 87 ; BIT, Liberté syndicale et négociation collective, 81e session de la CIT, 1994, p. 62, paragraphe 142 ; BIT, procès-verbal de la 131e session du Conseil d'administration, 1956, annexe XXII, p. 188. Concernant la Commission d'investigation et de conciliation, voir OIT, Mesures à prendre à la demande du groupe des travailleurs et de 34 gouvernements de soumettre d'urgence le différend relatif à l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, en ce qui concerne le droit de grève, à la Cour internationale de justice pour décision conformément à l'article 37(1) de la Constitution, 31 août 2023, paragraphe 67. Voir aussi BIT, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT - Résumé des observations reçues des mandants, GB.349bis/INS/2, 10 novembre 2023, p. 4, paragr. 14.

⁷ BIT, procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/12- I/13.

⁸ BIT, procès-verbaux de la 253e session, GB. 253/PV(Rev.), 28 mai 1992, p. I/16.

⁹ Société des Nations, Conférence internationale du travail, 15e session, 1931, p. 478.

¹⁰ CPJI, Avis consultatif Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, 15 novembre 1932, p.366. La question posée à la CPJI était de savoir si la Convention concernant le travail de nuit des femmes, adoptée en 1919 par la Conférence internationale du travail, s'applique, dans les établissements industriels visés par ladite convention, aux femmes qui occupent des postes de surveillance ou de direction et n'effectuent pas normalement un travail manuel.

ratifient.

Les employeurs s'opposent fermement au point de vue du Bureau selon lequel “les deux seuls mécanismes à même d’offrir cette sécurité sont expressément énoncés à l’article 37 de la Constitution de l’OIT. Un processus normatif mené sur la base du consensus ne saurait créer la sécurité juridique que confère le recours aux options prévues par l’article 37. En effet, une convention ou un protocole élaboré par consensus ne lierait que les États Membres qui l’auraient ratifié. Par conséquent, dans le cas des États Membres qui ont ratifié une convention faisant l’objet d’un différend juridique, l’insécurité juridique perdurerait tant qu’ils ne seraient pas en mesure de ratifier la convention ou le protocole nouvellement adopté.”¹¹

La saisine de la CIJ n'est pas une solution car **l'article 37(1) est muet sur le caractère contraignant des avis consultatifs de la CIJ.** L'article 37, paragraphe 1, se lit comme suit : « *Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice* ». La disposition ne prévoit nulle part que les avis consultatifs de la CIJ sont juridiquement contraignants.

En outre, l'article 37(2) dispose que « tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe ». L'absence de formulation correspondante à l'article 37 (1), permet de conclure que le caractère contraignant d'un avis consultatif de la CIJ est limité à tout tribunal établi en vertu de l'article 37 (2), et que les avis consultatifs de la CIJ n'ont pas d'effet contraignant dans le cas de l'article 37(1). C'est également l'avis de l'ancien président de la CIJ, Roberto Ago, qui déclare que : « *En ce qui concerne l'OIT, cependant, le tribunal en question n'a jamais vu le jour et toute demande du Conseil d'administration de l'OIT à la Cour internationale de justice ne pourrait donc déboucher que sur un avis consultatif qui, en tant que tel, n'aurait pas d'effet décisif* »¹².

En outre, le Bureau a lui-même remis en question l'effet contraignant des avis consultatifs de la CIJ pour l'OIT et ses mandants dès 2007. En particulier, le Bureau a souligné que

*« Cependant, outre la question touchant à l'interprétation de la convention, il en est d'autres que le Conseil d'administration souhaitera peut-être étudier pour le cas où un avis consultatif serait demandé à la Cour internationale de Justice. La première concernerait l'interprétation de la Constitution de l'OIT. Dans la mesure où le Conseil d'administration décide de soumettre toute question d'interprétation à la Cour internationale de Justice, **il serait logique de lui soumettre la question complémentaire de savoir si l'interprétation demandée sous forme d'avis consultatif pourrait ou devrait être reconnue comme contraignante par tous les Membres en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.** Cette question, qui a posé un problème théorique pendant un certain temps, revêtirait du coup une grande importance pratique au cas où le Conseil d'administration déciderait d'adresser à la Cour une demande d'avis consultatif »*¹³

¹¹ OIT, Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail, GB.349ter/INS/1, annexe para 56.

¹² Roberto Ago, "Binding" Advisory Opinions of the International Court of Justice, p.449, footnote 44.

¹³ OIT, *Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, GB 298, mars 2007, INS/5/2, para. 5.*

À une autre occasion, l'Office a également noté que « *Il serait également possible d'examiner si la Cour pourrait, sur le fondement de l'article 37, paragraphe 1, donner un avis consultatif en interprétation ayant force obligatoire pour l'OIT et les Etats parties à la convention concernée* »¹⁴

Ces remarques démontrent l'incertitude quant à l'effet contraignant des avis consultatifs de la CIJ pour l'OIT et ses mandants, et remettent donc en question le potentiel d'un avis consultatif de la CIJ à apporter une solution efficace au différend sur le droit de grève en relation avec la C.87.

D'autre part, par l'adoption d'une convention ou d'un protocole, la CIT peut apporter de manière faisant autorité une certitude juridique sur une question particulière. Le protocole à la convention sur le travail forcé (P29) est un excellent exemple à cet égard. L'article 7 du P29 stipule que « *les dispositions transitoires de l'article 1, paragraphes 2 et 3, et des articles 3 à 24 de la convention sont supprimées* »¹⁵. Par conséquent, lors de l'entrée en vigueur du P29, ces dispositions transitoires ont été supprimées du texte de la directive C29. En d'autres termes, P29 a clarifié avec certitude juridique que les dispositions transitoires ne s'appliquent plus à aucun pays, ni aux pays qui ont ratifié P29, ni aux pays qui ont seulement ratifié C29.

Il est donc suggéré que le protocole proposé à la convention 87 (P87) contienne, soit dans le préambule, soit dans un article ultérieur, un libellé indiquant explicitement que l'objectif du protocole est de régler définitivement le différend relatif à l'interprétation de la convention 87 sur le droit de grève et que le droit de grève est régi par le protocole 87 et non par la convention 87 ou par toute autre convention de l'OIT. De cette manière, un P87 pourrait prévoir avec autorité et sécurité juridique que par son entrée en vigueur i) seules les règles sur le droit de grève dans le P29 s'appliquent aux pays qui ont ratifié le P29 et ii) les interprétations sur le droit de grève dans le C29 cessent d'exister en même temps.

On peut supposer que la CEACR devra suivre les nouvelles dispositions sur le droit de grève concernant C87. La CEACR elle-même a fait valoir qu'elle avait élaboré ses règles sur le droit de grève pour combler une lacune réglementaire¹⁶. Avec l'adoption de la P87, cette lacune serait comblée et même dans la logique de la CEACR, la justification de ses propres interprétations ne s'appliquerait plus¹⁷.

Enfin, il n'est pas déraisonnable de supposer qu'un P87 bien conçu sur le droit de grève serait ratifiée rapidement par de nombreux États membres, étant donné sa grande visibilité due à son lien avec la convention fondamentale C87.

3. L'action normative est conforme aux valeurs fondamentales de l'OIT que sont le dialogue social et le tripartisme.

La déclaration du centenaire de l'OIT déclare qu'il incombe à l'OIT de renforcer la capacité de

¹⁴ OIT, *Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, GB 297* Novembre 2006, INS 8/2, para 9.

¹⁵ OIT, Protocole de 2014 à la Convention sur le travail forcé, 1930.

¹⁶ Conférence internationale du travail, 81e session, 1994, rapport III (partie 4B), Liberté d'association et de négociation collective, paragraphe. 145 « *En l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève, les organes de contrôle ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière* ».

¹⁷ De même, lorsque la directive P29 est entrée en vigueur, la commission d'experts a mis fin à son interprétation de la traite des personnes dans le contexte de la C29, puisque le sujet était désormais couvert par le P29.

ses **mandants tripartites** « d'aborder tous les principes et droits fondamentaux au travail, à tous les niveaux, selon qu'il convient, grâce à des **mécanismes de dialogue social solides, influents et inclusifs**. » Étant donné que la C87 exprime et développe sous forme de droits et d'obligations spécifiques l'un des principes et droits fondamentaux au travail de la Déclaration de 1998, à savoir la liberté syndicale, il est impératif que la solution pour résoudre le différend d'interprétation soit basée sur le dialogue social.¹⁸ **L'action normative est la forme la plus avancée et la plus développée de dialogue social à l'OIT.**

De nombreux gouvernements conviennent également que le dialogue social est l'option privilégiée pour résoudre le problème du droit de grève. Par exemple, lors de la discussion du Conseil d'administration de 2014, le représentant du gouvernement du Lesotho a également noté que le dialogue social en tant que « un des principaux piliers de l'OIT" devrait avoir une chance et a souligné que " *la saisine de la CIJ serait le signe d'un fléchissement de l'esprit du tripartisme. Il conviendrait d'utiliser les mécanismes en place et de chercher des solutions en interne avant d'envisager de régler le problème par des moyens externes* »¹⁹. De même, le représentant du gouvernement du Botswana a soutenu « une approche qui ferait du dialogue social l'instrument idéal pour régler les différends »²⁰. De même, le représentant gouvernemental de la Chine, s'exprimant au nom du GASPAC, a également indiqué que le meilleur moyen de résoudre les différends était de mener des discussions tripartites au sein de l'organe directeur ou de la CIT²¹. En outre, le gouvernement de l'Inde a soutenu la poursuite d'un processus tripartite, estimant que les décisions concernant l'Organisation devraient être prises par les mandants de l'OIT. Le représentant gouvernemental de l'Indonésie a également noté que "*les problèmes au sein de l'OIT devraient être résolus au moyen des mécanismes internes disponibles, et l'Organisation devrait éviter de créer un précédent en soumettant à la CIJ la question de la protection du droit de grève par la convention no. 87* »²². Le représentant du gouvernement iranien et le représentant du gouvernement jordanien ont également souligné qu'il fallait donner au tripartisme une véritable chance, sur la base de la confiance et de la volonté mutuelles des parties prenantes²³.

Il convient également de mentionner la déclaration du groupe gouvernemental en 2015, par laquelle les gouvernements ont indiqué qu'ils étaient prêts à discuter du droit de grève dans le cadre de l'OIT²⁴. Elle se lit comme suit :

“ Nous sommes prêts, dès aujourd'hui, à envisager de débattre, dans la forme et le cadre qui seront considérés comme adaptés, de l'exercice du droit de grève. Nous pensons que l'ensemble complexe de recommandations et d'observations formulées au cours des 65 dernières années d'application de la convention n°87 par les différents

¹⁸ OIT, dialogue social "Tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre, ou entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, sur des questions d'intérêt commun relatives à la politique économique et sociale".

¹⁹ BIT, Projet de procès-verbaux de la 322e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, 30 octobre-13 novembre 2014, p. 29, paragr. 114.

²⁰ BIT, Projet de procès-verbaux de la 322e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, 30 octobre-13 novembre 2014, p. 29, paragr. 112.

²¹ BIT, Projet de procès-verbaux de la 322e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, 30 octobre-13 novembre 2014, p. 29, paragr. 70.

²² BIT, Projet de procès-verbaux de la 322e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, 30 octobre-13 novembre 2014, p. 29, paragr. 108.

²³ BIT, Projet de procès-verbaux de la 322e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, 30 octobre-13 novembre 2014, p. 26, paragraphe 101, et p. 29, paragraphe 116.

²⁴ Parmi les autres cadres de l'OIT figurent les réunions tripartites, les réunions d'experts, les réunions techniques, les consultations informelles, etc.

éléments du système de contrôle de l'OIT constitue une ressource précieuse pour de telles discussions, au même titre que les règlements très divers que les Etats et certaines régions ont adoptés pour encadrer le droit de grève »²⁵.

Il est important de souligner que si un rapport de fond sur le droit de grève et les modalités et pratiques de la grève au niveau national a été préparé par le Bureau en 2014, une discussion de fond visant à déterminer le terrain d'entente sur la portée et les limites de la grève n'a jamais eu lieu. Par conséquent, contrairement aux arguments de certains groupes, **le dialogue social n'a pas encore été épuisé.**

Plus récemment, lors de la session de mars 2023 du CA, le gouvernement de la Chine, s'exprimant au nom de la majorité des pays du GASPAC, a déclaré que tout différend dans le monde du travail devrait être résolu par le dialogue social tripartite dans la mesure du possible, y compris les questions relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT. L'article 37 est un dernier recours et ne doit être utilisé qu'avec prudence.²⁶ Le représentant gouvernemental de la Chine a également rappelé que **le dialogue social est le seul moyen de résoudre les différends** et de garantir le fonctionnement du mécanisme de contrôle, en renforçant la coopération et en évitant la confrontation²⁷.

En outre, le gouvernement du Brésil a noté que si la Constitution de l'OIT prévoit des alternatives à ce processus, le dialogue social est depuis longtemps la méthode privilégiée pour régler les désaccords à l'OIT et qu'aucune tentative ne devrait être faite pour bloquer ce processus²⁸.

De même, dans leurs commentaires sur le rapport d'information relatif à la proposition des travailleurs, certains gouvernements ont indiqué leur préférence pour la poursuite du dialogue social, à savoir les gouvernements de l'Indonésie, du Kenya et de la Türkiye²⁹.

IV. L'action normative sous la forme d'un protocole

Les employeurs proposent un protocole en tant que traité complémentaire à la C87 afin de mettre un terme définitif au différend sur l'interprétation du droit de grève dans le contexte de la C87. L'objectif de ce protocole n'est pas d'amender la C87, qui ne contient aucune disposition sur le droit de grève, mais plutôt de définir dans un instrument distinct la portée et les limites du droit de grève d'un point de vue mondial. À l'instar d'autres protocoles, seuls les États membres ratifiant le C87 pourront ratifier le P87 et seuls ceux qui ratifieront le P87 seront liés par ses dispositions.

²⁵ OIT, Réunion tripartite sur la convention (n o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, TMFAPROC/2015/2, 23 février 2015, Annexe II, paragraphe 5.

²⁶ OIT, procès-verbaux de la 347e session du Conseil d'administration du Bureau international du travail, GB.347/PV, 13-23 mars 2023, p. 61, paragraphe 251.

²⁷ OIT, procès-verbaux de la 347e session du Conseil d'administration du Bureau international du travail, GB.347/PV, 13-23 mars 2023, p. 61, paragraphe 258.

²⁸ OIT, procès-verbal de la 344e session du Conseil d'administration du Bureau international du travail, GB.344/PV, mars 2022, p. 43, paragraphe 152.

²⁹ OIT, Résumé des observations reçues des mandants, GB. 349e bis/INS/1/2, 13 octobre 2023, paragraphe 4.

Bien qu'aucun des protocoles de l'OIT adoptés jusqu'à présent ne visait à régler un différend relatif à l'interprétation des dispositions de la convention correspondante,³⁰ cela ne signifie pas que le Conseil d'administration ne puisse pas adopter un nouveau protocole à la convention C87 à cette fin.

En fait, les employeurs considèrent que l'expérience du Protocole à la convention sur le travail forcé (P29) est similaire à la situation actuelle concernant le droit de grève et que les enseignements tirés devraient être pris en compte par le Conseil d'administration pour les raisons suivantes.

Premièrement, la convention sur le travail forcé (C29) a été adoptée en 1930 et ne contient aucune référence expresse ou implicite à la traite des personnes, que ce soit dans le préambule ou dans le corps du texte³¹. Malgré l'absence de toute référence à la traite des êtres humains dans la convention C29, la CEACR a, au fil du temps, formulé des commentaires sur la traite des personnes lors de l'examen de la convention³². Comme dans le cas présent, la CEACR a, au fil du temps, élaboré des interprétations détaillées sur le droit de grève lors de l'examen de la convention C87, bien que le droit de grève ne soit pas mentionné dans le texte et qu'il ait été expressément exclu par les rédacteurs de l'instrument.

Deuxièmement, P29 a été proposé pour combler une lacune identifiée dans le corpus des normes de l'OIT en ajoutant un contenu réglementaire aux normes contenues dans la C29. Lors de la Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail en février 2013 ("réunion tripartite d'experts de 2013"), les experts ont convenu qu'il y avait une lacune dans le corpus de normes de l'OIT concernant la traite des personnes et ont convenu de l'adoption de mesures supplémentaires pour traiter efficacement de l'éradication du travail forcé sous toutes ses formes³³. De même, toutes les parties prenantes de l'OIT s'accordent à dire que le C87 et aucun instrument de l'OIT ne prévoient le droit de grève³⁴. En d'autres termes, il pourrait y avoir une lacune dans le corpus de normes de l'OIT sur le droit de grève. Cette lacune ne devrait pas être comblée par les interprétations de la CEACR, mais plutôt par des normes négociées et adoptées par la CIT.

Troisièmement, P29 a montré que l'action normative est l'approche interne normale pour combler les lacunes dans le corpus de normes de l'OIT. Lors de la réunion tripartite d'experts de 2013, les experts ont convenu que les lacunes devaient être comblées par une action normative de l'OIT³⁵. Le porte-parole des travailleurs a notamment souligné que « cette approche normative est indispensable et pourra contribuer à l'adoption d'une démarche systématique, cohérente et coordonnée au niveau international ». En outre, le porte-parole des travailleurs a déclaré que « Il serait dommageable pour l'OIT, organisation tripartite, de

³⁰ Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail, GB.349ter/INS/1, 11 novembre 2023, annexe, paragraphe 62.

³¹ OIT, Rapport final, TMELE/2013/7, 11-15 février 2013, p. 11-12, paragraphe 47.

³² OIT, Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail TMELE/2013, 11-15 février 2013, p. 39, paragraphe 138.

³³ OIT, Rapport final, TMELE/2013/7, 11-15 février 2013, p. 41, paragraphes 26-27.

³⁴ OIT, *Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT* - Résumé des observations reçues des mandants, GB.349bis/INS/2, 10 novembre 2023, p. 4, paragraphe 13.

³⁵ OIT, Rapport final, TMELE/2013/7, 11-15 février 2013, p. 41, paragraphe 27.

ne pas agir dans un domaine qui relève de son mandat et de risquer ainsi de voir imposer aux Etats des dispositions par d'autres organisations internationales ou régionales, hors du cadre tripartite »³⁶. En appliquant la même logique, la solution pour combler une lacune sur le droit de grève dans le corpus de normes de l'OIT n'est pas de saisir la CIJ et de courir le risque de voir des obligations imposées aux États membres par la CIJ, mais plutôt de passer par l'établissement de normes par la CIT.

V. Inscription d'une question normative à l'ordre du jour de la CIT

1. L'inscription d'une question normative à l'ordre du jour de la CIT de 2024 est juridiquement possible dans le cadre statutaire.

Pour répondre au sentiment d'urgence exprimé par les travailleurs et les groupes gouvernementaux régionaux concernant le règlement du différend sur le droit de grève devant la CIJ, les employeurs ont proposé que le Conseil d'administration inscrive une question sur le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT à la date la plus proche possible, c'est-à-dire en 2024. Cela peut être difficile à réaliser dans la pratique, mais contrairement à l'analyse du cadre statutaire faite par le Bureau,³⁷ il n'y a pas d'obstacles juridiques à cela.

Premièrement, la décision d'inscrire une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT peut être prise à la majorité simple et ne requiert pas le consentement unanime. L'article 5.1.1 du règlement du Conseil d'administration ne s'applique pas. Il se lit comme suit:

*« Lorsque le Conseil d'administration est appelé à discuter, pour la première fois, une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante ».*³⁸

Ce n'est pas la première fois que le Conseil d'administration propose une question normative sur le droit de grève. Lors de la 253e session du Conseil d'administration en 1992, sur proposition du gouvernement colombien, l'inscription éventuelle d'une question sur le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT avait déjà été examinée.

Deuxièmement, le Conseil d'administration peut approuver une question normative avec un programme comportant des délais réduits comme les pratiques passées pour d'autres protocoles en vertu de deux dispositions,³⁹ si une question a été inscrite à l'ordre du jour de la CIT pour un point normatif en vertu de la procédure de double discussion moins de 18 mois avant l'ouverture de la session de la CIT.⁴⁰ Par conséquent, il est tout à fait possible pour le Conseil d'administration de décider d'un programme comportant des délais réduits pour une question normative à inscrire pour la session de la CIT de 2024.

³⁶ OIT, Rapport final, TMELE/2013/7, 11-15 février 2013, p. 34, paragraphe 122

³⁷ Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail, GB.349ter/INS/1, 11 novembre 2023, annexe, paragraphes 1-4

³⁸ Il convient de noter que l'article 5.1.1 n'exige pas qu'une proposition " sont inscrites à deux sessions successives " du Conseil d'administration. Le paragraphe 54 de la note introductive, qui contient un tel libellé, ne peut l'emporter sur l'article 5.1.1 étant donné que la note introductive elle-même prévoit qu'elle reflète « certaines pratiques sans pour autant ériger celles-ci en dispositions réglementaires », voir BIT, règlement du Conseil d'administration, note introductive, paragr. 1.

³⁹ Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail, GB.349ter/INS/1, 11 novembre 2023, annexe, paragraphe 10. Voir le protocole de 2014 à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et le protocole à la convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958.

⁴⁰ Voir OIT, règlement de la Conférence internationale du Travail, article 46(5) et article similaire 45(4).

Troisièmement, l'article 5.1.1 du règlement du Conseil d'administration ne semble pertinent que dans le cas où une question urgente doit être renvoyée à la CIT pour une seule discussion.⁴¹ Toutefois, il semble que si le Conseil d'administration décide de renvoyer une question normative urgente à la CIT pour une double discussion, la majorité des trois cinquièmes des voix ne serait pas requise, de sorte que la majorité simple suffirait.

Si le Conseil d'administration estime que le droit de grève doit être traité de manière prioritaire et urgente, il pourrait l'inscrire à l'ordre du jour de la CIT de 2024 et reporter la discussion d'une question déjà inscrite à l'ordre du jour de la CIT à une CIT ultérieure. Par exemple, le Conseil d'administration pourrait décider de reporter à une date ultérieure (2026) la question normative relative à la protection de la sécurité et de la santé au travail contre les dangers biologiques. Contrairement à la question du droit de grève qui pourrait nécessiter une attention urgente pour mettre fin au différend sur l'interprétation, aucun des groupes n'a exprimé un besoin urgent de normes sur les dangers biologiques. Il est important de souligner que le Conseil d'administration a toujours la prérogative de modifier ses décisions antérieures lorsqu'il le juge nécessaire.

2. La saisine de la CIJ sur le droit de grève ne permettrait guère d'obtenir des résultats plus rapides

Pour le renvoi à la CIJ de la question complexe du droit de grève, le Conseil d'administration aurait également besoin de temps pour procéder à plusieurs séries de consultations, à la collecte et à l'évaluation de divers documents. Ensuite, pour une bonne gouvernance, la CIT devrait également approuver les questions de renvoi en juin 2024 ou 2025. Tenant compte de la procédure consultative devant la CIJ que le Bureau a préparée, la procédure devant la CIJ prendrait également un certain temps, probablement de 12 à 18 mois.⁴² Par la suite, la CIT pourrait être amenée à rediscuter des mesures appropriées à prendre à la suite de cet avis, l'occasion la plus proche étant alors 2025 ou 2026 pour la CIT. Il est important de noter qu'il n'y a pas eu d'accord sur cette procédure consultative à ce jour.

3. Afin de permettre une préparation approfondie, l'inscription d'une question sur droit de grève à l'ordre du jour d'une CIT ultérieure pourrait être envisagée

Si le Conseil d'administration décide qu'un temps de préparation plus long est nécessaire, il pourrait également envisager d'inscrire une action normative à l'ordre du jour d'une Conférence ultérieure. Par exemple, le Conseil d'administration pourrait, lors de sa session de mars 2024, inscrire une question sur le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT de 2025 ou 2026 pour une action normative dans le cadre de la procédure de double discussion, ce qui laisserait suffisamment de temps pour la préparation et pourrait se faire sans avoir à supprimer des points déjà inscrits à l'ordre du jour de la CIT.

En tout état de cause, les éventuelles difficultés d'inscription à l'ordre du jour de la CIT de 2024 ne doivent pas servir de prétexte pour écarter purement et simplement cette option et trancher en faveur d'une saisine de la CIJ au titre de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT.

⁴¹ OIT, Règlement du Conseil d'administration, article 5.1.5, qui se lit comme suit « *En cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut, à la majorité des trois cinquièmes des votes exprimés, décider de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion, en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation* »

⁴² OIT, *Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT* - Résumé des observations reçues des mandants, GB.349bis/INS/2, 10 novembre 2023, annexe III

VI. Observations finales

Les employeurs sont fermement convaincus qu'une action normative est la solution tripartite la plus appropriée, fondée sur le dialogue social, qui garantira que tous les mandants de l'OIT pourront s'engager activement dans le processus, que toute solution obtenue sera fondée sur un consensus ou au moins une large majorité, et enfin que tout résultat adopté sera universellement pertinent et accepté.

Le but et l'objectif du protocole proposé à la C87 seraient de déterminer la portée et les limites du droit de grève au niveau international, dans la mesure du possible, et de combler la lacune réglementaire qui existe actuellement dans le corpus de normes de l'OIT. Ce faisant, le protocole clarifierait que les règles relatives au droit de grève ne sont contenues que dans la P87 et non dans la C87.

De même que les mandants tripartites peuvent décider de la portée et des limites du droit de grève, ils peuvent déterminer les sources à prendre en considération. Les employeurs soulignent que le point de départ et la source la plus importante devraient être, comme c'est le cas pour toute discussion normative, la législation et la pratique nationales sur le droit de grève dans les Etats Membres de l'OIT.

Une fois que la CIT a décidé d'adopter un protocole sur le droit de grève, on peut s'attendre à ce que la CEACR suive fidèlement la décision de la CIT qui fait autorité et les intentions des rédacteurs de la P87. La CEACR n'aurait aucune possibilité de maintenir ses propres opinions sur le droit de grève en relation avec la C87.

Il n'y a pas d'obstacle juridique à l'inscription d'une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la CIT de 2024 dans le cadre d'un programme comportant des délais réduits. Les employeurs ont proposé une action normative en 2024 pour répondre à l'urgence des demandes de certains groupes. Toutefois, les employeurs ne sont pas opposés à une action normative ultérieure à condition qu'il n'y ait pas de saisine de la CIJ du différend relatif à l'interprétation et, si la préférence est donnée à l'action normative, une date ultérieure pourrait faciliter les préparatifs.

Enfin, les employeurs ont exprimé leur attachement au dialogue social et au tripartisme, qui sont les pierres angulaires de l'OIT, et ils attendent avec intérêt les discussions de fond qui auront lieu lors des deux sessions spéciales du Conseil d'administration qui se tiendront les 10 et 11 novembre 2023.

Document n° 26

CSI, Commentaires sur le rapport d'information du Bureau relatif à la «Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail», datés du 27 octobre 2023





ITUC	International Trade Union Confederation
CSI	Confédération syndicale internationale
CSI	Confederación Sindical Internacional
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund

Akiko

Gono

President
Présidente
Präsidentin
Presidenta

Mr Gilbert Houngbo

Directeur général

Bureau international du
Travail

Route des Morillons, 4
CH -1211 Geneva
Suisse

Luc Triangle

Acting General Secretary
Geschäftsführender Generalsekretar
Secretario General en Funciones
Secrétaire général par interim

ITUC/Lex

27 octobre 2023

Re: SUITE À DONNER À LA DEMANDE DU GROUPE DES EMPLOYEURS VISANT À CE QUE LA QUESTION DU DROIT DE GRÈVE SOIT INSCRITE D'URGENCE, POUR DISCUSSION NORMATIVE, À L'ORDRE DU JOUR DE LA 112E SESSION DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Monsieur le Directeur général,

Je me réfère à votre lettre du 11 Octobre 2023 nous informant que le rapport d'information du Bureau pour la session spéciale du Conseil d'administration sur la suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail, était disponible.

Votre lettre indiquait également que tout commentaire que nous souhaiterions présenter devrait être adressé à NORMES@ilo.org.

Vous trouverez ci-après les commentaires de la CSI sur la question.

Nous espérons qu'en temps voulu, vous porterez ces commentaires à l'attention du Conseil d'administration ainsi que dans le cadre d'autres processus concernant le différend.

[Salutations]

[Signé]

Luc Triangle

Secrétaire général par interim

COMMENTAIRES DE LA CONDERATION SYNDICALE INTERNATIONALE (CSI) SUR LE RAPPORT D'INFORMATION DU BUREAU SUR " SUITE À DONNER À LA DEMANDE DU GROUPE DES EMPLOYEURS VISANT À CE QUE LA QUESTION DU DROIT DE GRÈVE SOIT INSCRITE D'URGENCE, POUR DISCUSSION NORMATIVE, À L'ORDRE DU JOUR DE LA 112E SESSION DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL"

(Voir le rapport du Bureau (GB.349ter/INS/1))

Introduction et chronologie

1. Lors de la 347^e session du Conseil administration du 13 au 23 mars 2023, la vice-présidente du groupe des travailleurs a donné un préavis concernant le différend relatif à l'interprétation du droit de grève en déclarant que : *« Il est déjà acquis que tout Membre de l'Organisation peut soulever une question d'interprétation et prier le Directeur général de soumettre cette question au Conseil d'administration en vue d'un éventuel renvoi devant la Cour. Une question d'interprétation particulière attend depuis trop longtemps d'être résolue, et le groupe des travailleurs considère que l'attente a assez duré. De fait, il envisage de demander au Directeur général dans les mois à venir que la question soit soumise au Conseil d'administration pour examen à sa 349^e session et espère recevoir le soutien des gouvernements à cet égard. Cette question particulière doit faire l'objet d'un débat dès que possible¹. »*
2. Suite à ce préavis, le 12 juillet 2023, la vice-présidente du groupe des travailleurs du Conseil d'administration a adressé une lettre au Directeur général, demandant officiellement que le différend de longue date sur l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, en ce qui concerne le droit de grève, soit soumis d'urgence à la Cour internationale de justice pour décision, conformément à l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT, et donc d'inscrire la question pour discussion et décision à l'ordre du jour du Conseil d'administration de novembre 2023. Cette demande a été appuyée par des lettres adressées au DG par 32 gouvernements dans un premier temps, puis finalement par 37 gouvernements.
3. La demande du groupe des travailleurs a été contestée par le groupe des employeurs sans aucune base juridique. Suite aux efforts du groupe des employeurs pour bloquer la demande du groupe des travailleurs pour une discussion au Conseil d'administration concernant le renvoi à la CIJ du différend d'interprétation de longue date sur le droit de grève, le groupe des travailleurs a soumis le 9 août 2023 une demande au président du Conseil d'administration pour une réunion spéciale sur la question, conformément à la Constitution de l'OIT et au règlement du Conseil d'administration. Le groupe des travailleurs a toujours agi de bonne foi dans ses efforts pour régler ce différend de longue date, afin d'offrir une sécurité juridique aux États membres et aux mandants et d'éviter qu'il ne soit porté d'avantage préjudice au système de contrôle de l'OIT.

¹ Voir para 344 des minutes.

4. Malheureusement, sur cette question, le groupe des employeurs, de l'avis de la CSI, n'a pas été constructif et n'a pas agi de bonne foi, en essayant d'empêcher tout pas en direction de la résolution de ce différend d'interprétation, au mépris du cadre institutionnel de l'OIT et de l'état de droit. Nous affirmons cela pour plusieurs raisons. Premièrement, bien que le groupe des travailleurs ait invoqué une demande au titre de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT, qui s'apparente à une plainte constitutionnelle de l'OIT, le groupe des employeurs a bloqué son renvoi automatique au Conseil d'administration de novembre pour discussion et décision, essayant d'exercer un droit de veto sur cette demande de nature constitutionnelle. Deuxièmement, lorsque le groupe des travailleurs s'est rendu compte que le groupe des employeurs ne permettrait pas que les procédures normales soient suivies, et a décidé de procéder en vertu de l'article 7(8) de la Constitution de l'OIT en conjonction avec le paragraphe 3.2.2 du règlement du Conseil d'administration en demandant une réunion spéciale du Conseil d'administration, le groupe des employeurs a continué à contester à la fois la légalité et la légitimité du processus et a fait tout son possible pour empêcher toute décision concernant la programmation de la réunion.
5. Compte tenu du caractère obligatoire de la demande du groupe des travailleurs en vertu de l'article 7(8) de la Constitution et du paragraphe 3.2.2. du règlement du CA, et après la décision prise par la présidence du CA qu'une telle réunion devait donc avoir lieu, une réunion du groupe de sélection a été convoquée pour déterminer les modalités de la réunion spéciale demandée par le groupe des travailleurs.
6. Lors de la réunion du groupe de sélection, qui s'est tenue le 13 septembre 2023, le groupe des employeurs a soudain présenté une demande au titre du paragraphe 3.2.2 du règlement du Conseil d'administration en vue de la tenue d'une réunion spéciale pour inscrire d'urgence une action normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112e session de la Conférence internationale du Travail. Et ce, tout en continuant à contester la légalité et la légitimité de la procédure qu'ils utilisent désormais eux-mêmes. Plus concrètement, le groupe des employeurs a proposé que la Conférence adopte en juin 2024 un protocole à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, relatif au droit de grève. Le groupe des employeurs a également insisté pour que sa demande soit discutée avant l'autre réunion spéciale, ignorant la nature constitutionnelle de la demande déposée par le groupe des travailleurs et un nombre considérable de gouvernements et le fait que le président du CA avait déjà pris une décision au sujet de la réunion spéciale demandée par le groupe des travailleurs, que ladite réunion spéciale devait avoir lieu, alors que la demande du groupe des employeurs venait juste d'être déposée et nécessitait clairement une prise de décision supplémentaire.
7. Le 13 septembre 2023, le groupe de sélection a décidé que la réunion spéciale pour discuter de la saisine de la CIJ aurait lieu le vendredi 10 novembre. Lors d'une réunion ultérieure, le 28 septembre, le groupe de sélection a décidé que la réunion spéciale pour discuter de la proposition concernant l'ajout d'une action normative sur le droit

de grève à l'ordre du jour de la CIT de 2024 serait discutée le jour suivant (samedi 11 novembre).

8. Tout en reconnaissant que le règlement au titre du paragraphe 3.2.2. n'exige aucune condition pour obtenir la tenue d'une réunion spéciale, il est important de souligner la différence entre les deux demandes, l'une invoquant la Constitution, en vertu de l'article 7(8), et en vertu de l'article 37(1) en vue de résoudre un différend d'interprétation, et l'autre ne l'invoquant manifestement pas. À cet égard, on peut se demander pourquoi le groupe des employeurs a présenté sa demande d'inscription d'une action normative à l'ordre du jour de l'OIT sous la forme d'une réunion spéciale au lieu de s'en remettre à la procédure normale du Conseil d'administration pour inscrire des questions à l'ordre du jour de la Conférence.
9. A notre avis, cette proposition du groupe des employeurs pour un protocole à la C87, compte tenu de son infaisabilité et de son manque de solidité juridique, technique et pratique, doit être considérée et discutée à la lumière de tous les efforts passés et présents du groupe pour empêcher toute discussion sur le litige d'une manière qui apporterait la sécurité et la stabilité juridiques ainsi que le renforcement du système de contrôle, et alors que le groupe continue à attaquer en permanence les organes clés du système de contrôle, à savoir la CEACR, la CAN et le CLS, du fait de leurs orientations qui pourtant garantissent la cohérence quant à la portée, au sens et à l'application de la C87 en ce qui concerne le droit de grève, affaiblissant ainsi le système de contrôle et sapant son important travail sur la liberté syndicale et le droit syndical.
10. Il convient de rappeler que, jusqu'à présent, les gouvernements, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs sont tous d'accord pour dire que ce différend sur le droit de grève concernant la C87 est un différend d'interprétation. Cela signifie que nous ne pouvons pas ignorer le langage clair et faisant autorité de l'article 37(1) qui oblige expressément et sans ambiguïté le Conseil d'administration, une fois qu'il est parvenu à la conclusion qu'un différend porte sur l'interprétation d'une convention ou de la Constitution (en notant, comme première étape raisonnable, que le dialogue n'a pas été en mesure de régler le différend), à recourir à la Cour internationale de justice (CIJ) pour le règlement du différend. La Constitution ne prévoit pas l'action normative comme un recours dans ces circonstances. L'autorité et le caractère définitif de la **décision** de la CIJ à cet égard ne font aucun doute, que ce soit du point de vue des précédents, de la bonne gouvernance ou de la hiérarchie des normes et des décisions judiciaires, en tenant compte de l'effet d'une telle décision de la CIJ sur un tribunal judiciaire (un organe de rang inférieur à la CIJ) du type de celui proposé à l'article 37.2². Compte tenu du respect des mandats de l'OIT pour la primauté du droit, nous pensons que la décision de la CIJ réglera ce différend et permettra à l'OIT de trouver une voie pour aller de l'avant.
11. La CSI souligne la nécessité d'agir dans l'intérêt des objectifs institutionnels de l'OIT

² La hiérarchie entre un tel tribunal et la CIG doit être également examinée à la lumière de l'article 9(2) de l'accord NU-OIT de 1946.

et de son but constitutionnel de protection des travailleurs et de respecter l'esprit de bonne foi et de dialogue social constructif. Un dialogue social de bonne foi exige également de comprendre que lorsque les partenaires sociaux ne parviennent pas à se mettre d'accord, en raison d'un différend sous-jacent sur les aspects juridiques d'une situation, il est logique de recourir à un mécanisme de règlement des différends disponible. Dans le contexte de l'OIT, il s'agit du recours obligatoire à la CIJ sur la base de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.

Les raisons pour lesquelles la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112e session, doit être rejetée

12. La proposition du groupe des employeurs d'une action normative sous la forme d'un protocole à la C87 est à notre avis juridiquement, techniquement et politiquement impossible et une idée irréalisable, qui n'est ni adaptée ni de nature à réaliser la sécurité et la stabilité juridiques nécessaires, pour les raisons suivantes ;

Un protocole sur le droit de grève ne résoudra pas le différend d'interprétation

13. Les protocoles sont des traités internationaux qui sont reliés à des conventions existantes. Un protocole ne peut être ratifié que par les États qui sont déjà liés par la convention à laquelle le protocole est rattaché.
14. L'origine des protocoles dans le contexte de l'OIT remonte au rapport de 1979 du groupe de travail Ventejol sur la révision des normes. Avant 1982, la seule méthode de révision totale ou partielle des conventions était l'élaboration d'une nouvelle convention sur la base d'une discussion unique ou d'une double discussion au sein de la Conférence.
15. A ce jour, six protocoles ont été adoptés par l'OIT. Sur la base de la pratique passée, comme indiqué dans le rapport d'information du Bureau (paragraphe 41), les protocoles adoptés jusqu'à présent avaient les objectifs suivants :
 - permettre une plus grande souplesse et potentiellement réduire le champ d'application (protocole relatif à la convention n° 110);
 - élargir le champ et la portée d'une convention (protocole relatif à la convention n° 81);
 - élargir les possibilités de dérogation pour faciliter une transition vers des normes reflétant l'évolution du monde du travail (protocole relatif à la convention n° 89) ;
 - mettre à jour certains aspects normatifs dans une convention dont ils portent révision partielle (protocole relatif à la convention n° 147);

- compléter les dispositions normatives d'une convention dont ils portent révision partielle en vue de combler des lacunes dans la mise en œuvre (protocoles relatifs aux conventions n^{os} 29 et 155).
16. Aucun des six protocoles adoptés à ce jour ne visait à régler un différend relatif à l'interprétation des dispositions de la convention connexe (voir para 62 du rapport d'information du Bureau).
 17. Il convient de noter, ainsi que le rappelle correctement le rapport d'information du Bureau ainsi que le document de mars 2022 pour le CA³, que l'adoption d'un « *processus normatif mené sur la base du consensus ne saurait créer la sécurité juridique que confère l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Le contenu consensuel d'une convention ou d'un protocole liera uniquement les États Membres qui les auront finalement ratifiés.* » (para 65). Par conséquent, un protocole sur le droit de grève générerait une plus grande incertitude juridique, car il créerait des "régimes juridiques alternatifs" sur le droit de grève, selon que les États membres auraient ratifié ou non la convention n° 87 et qu'ils auraient ou non ratifié en plus le protocole proposé.
 18. Un tel protocole entraînerait également une incertitude supplémentaire quant à son impact sur l'examen, par la commission d'experts et d'autres organes de contrôle, de l'application de la convention n° 87 par les États membres qui décideraient finalement de ne pas devenir parties au protocole en question. Alors que la commission d'experts devrait tenir pleinement compte des dispositions du protocole vis-à-vis des États membres qui l'auraient ratifié, elle devra décider, en tant qu'organe indépendant, comment procéder vis-à-vis des États membres qui n'auraient pas ratifié le protocole et qui ne seraient liés que par la Convention.
 19. Dans ce contexte, il convient surtout d'ajouter que les protocoles créent des obligations juridiques pour les États qui les ratifient sans effet rétroactif. Cela signifie que les orientations de la commission d'experts continueront à s'appliquer aux États membres qui ont ratifié la convention et non le protocole. L'incertitude juridique subsistera en ce qui concerne l'ensemble des normes internationales du travail liées à la convention n° 87 et au principe de la liberté syndicale.
 20. Au sein de l'OIT, la liberté syndicale inclut le droit de grève, qui est inhérent à la Constitution de l'OIT. L'application cohérente de la convention n°87 par les organes de contrôle protège également le droit de grève depuis plus de 70 ans. La proposition du groupe des employeurs selon laquelle cette protection des travailleurs peut être supprimée par l'établissement de normes ouvre un domaine inconnu et n'a pas sa place dans le contexte des objectifs institutionnels, de la théorie constitutionnelle et du cadre de l'OIT. Une telle action remettrait en cause

³ Document du CA intitulé « Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle : propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail », para.65.

la raison d'être de l'OIT et de ses conventions⁴.

21. Il convient de souligner que la convention C87 joue un rôle central dans le dispositif institutionnel de l'OIT en tant que convention fondamentale, qui a d'ailleurs été caractérisée, avec la convention C98, comme prévoyant des droits qui sont d'une importance capitale pour les travailleurs du monde entier afin de garantir le respect d'autres droits du travail. L'incertitude juridique actuelle, qui dure depuis longtemps, quant à la portée de la Convention et à sa signification dans un domaine aussi fondamental que le droit des travailleurs à l'action collective, est très préjudiciable pour l'ensemble des mandants de l'OIT.

Manque de clarté des questions à traiter dans le cadre d'un protocole sur le droit de grève

22. Le refus du groupe des employeurs de reconnaître que la convention n° 87 protège le droit de grève soulève la question fondamentale suivante : étant donné que les protocoles visent à réviser partiellement les conventions existantes, quelles dispositions de la convention n° 87 devraient être révisées, comment seraient-elles identifiées et quel rôle joueront les orientations existantes du système de contrôle ?
23. Comme le rappelle le Bureau dans le rapport d'information (paragraphe 65), il ressort de l'examen des six protocoles existants qu'au moins deux protocoles - ceux liés aux conventions n° 29 et 147 - se sont explicitement appuyés sur les commentaires et les études d'ensemble de la commission d'experts pour mettre à jour et compléter les dispositions des conventions concernées.
24. Les commentaires et observations des organes de contrôle de l'OIT constituent des orientations fondamentales pour les mandants de l'OIT lorsqu'ils envisagent de réviser des conventions par le biais de protocoles. Par conséquent, étant donné que, depuis des décennies, la commission d'experts et le comité de la liberté syndicale ont progressivement élaboré "un certain nombre de principes relatifs au droit de grève" sur la base de la convention n° 87, le protocole proposé consoliderait normalement les orientations des organes de contrôle de l'OIT.
25. Cependant, étant donné l'opposition répétée des employeurs aux commentaires de la commission d'experts sur le droit de grève, le groupe des employeurs s'attend à ce que le contenu du protocole proposé renverse les commentaires des experts sur la question, ce qui non seulement créerait une incertitude juridique encore plus grande, mais aussi un "monstrum" juridique, car le groupe plaide essentiellement en faveur

⁴ Le Préambule de la Constitution de l'OIT est clair en ce qui concerne le but institutionnel de l'OIT: " *Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale; Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et **attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions** ;... , **l'affirmation du principe de la liberté syndicale**... » (soulignement ajouté)*

de l'adoption d'un protocole à une convention dans le seul but de défaire les orientations du système de contrôle de l'OIT qui font autorité et qui ont été élaborées au cours des 70 dernières années au sujet de cette convention.

26. Enfin, le raisonnement des employeurs ⁵visant à adopter un protocole sur le droit de grève pour circonscrire et limiter l'autorité interprétative de la commission d'experts est aussi, d'un point de vue technique, totalement erroné. Conformément à son mandat consistant à déterminer la portée, le sens et le contenu des conventions, la commission d'experts devrait examiner la mise en œuvre du protocole et donc déterminer la portée juridique, le contenu et le sens de ses dispositions. Une fois encore, le protocole proposé par les employeurs va à l'encontre de l'objectif consistant à garantir une sécurité juridique définitive en la matière.
27. En résumé, nous sommes fermement convaincus qu'un protocole sur le droit de grève ne résoudrait pas le conflit d'interprétation, car la discussion sur une action normative éventuelle mettrait en évidence le même désaccord fondamental et persistant sur l'interprétation, empêchant ainsi tout consensus. En outre, il conduirait à une incertitude juridique encore plus grande et serait, par essence, juridiquement non fondé.

Le calendrier proposé pour une action normative en vue de l'adoption d'un protocole à la Convention No.87 n'est pas réalisable

Le processus n normative et le calendrier applicable

28. La procédure concernant les normes est inscrite au règlement de la Conférence internationale du Travail (articles 45 et 46) qui prévoit des délais réglementaires pour les stades préparatoires de la procédure de double discussion ou de simple discussion.
29. Ces stades préparatoires comprennent:
- la préparation d'un rapport préliminaire sur la législation et la pratique nationales avec un questionnaire (à envoyer aux gouvernements au moins 18 mois avant l'ouverture de la Conférence au cours de laquelle la discussion aura lieu) ;
 - la communication des réponses par les mandants (devant être reçues le Bureau au moins 11 mois avant l'ouverture de la Conférence au cours de laquelle la discussion aura lieu) ;
 - et la préparation d'un nouveau rapport du Bureau avec des projets de conclusions qui servent en principe de base à la première discussion de la Conférence (à communiquer au moins 4 mois avant l'ouverture de la Conférence au cours de laquelle la discussion aura lieu).
30. Ces dispositions s'appliquent dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour

⁵ Comme le rappelle le rapport d'information (para.59), l'objectif déclaré du groupe des employeurs est «de faire en sorte que la commission d'experts ne crée pas de nouvelles obligations en plus de celles prévues par les mandants tripartites lors de la Conférence. La commission d'experts devrait renvoyer aux mandants les questions difficiles ou les lacunes liées à une convention pour qu'ils y apportent une solution; c'est précisément parce qu'elle ne l'a pas fait dans le cas du droit de grève que le différend actuel existe. »

de la Conférence 26 mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence au cours de laquelle elle doit être examinée dans le cas d'une discussion unique, ou 18 mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence dans le cas d'une double discussion. Lorsque la question normative est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence moins de 26 mois pour une discussion unique ou moins de 18 mois pour une double discussion, un programme comportant des délais réduits doit être approuvé par le Conseil d'administration.

31. Il est clair que la proposition des employeurs ne permettrait pas de respecter les exigences énoncées dans le règlement, car, en pratique, cela signifierait que le temps disponible entre l'inscription du point à l'ordre du jour de la CIT (novembre 2023) et la première discussion en juin 2024 ne serait que de sept (7) mois.
32. Même si l'on essayait d'argumenter en faveur de l'approbation par le CA d'un programme comportant des délais réduits, cela ne serait à notre avis pas réalisable, compte tenu de la nécessité de respecter les exigences procédurales existantes pour garantir la pleine participation et contribution des mandants tripartites au processus préparatoire, ainsi que de la pratique passée et de la quantité de travail préparatoire qui serait exigée du Bureau (rapport sur le droit et la pratique, rapport avec projet de conclusions et projet de texte). Il serait absolument impossible d'achever tous ces travaux préparatoires en 7 mois.
33. Comme indiqué dans le rapport d'information du Bureau (paragraphe 72), tous les protocoles de l'OIT ont été inscrits à l'ordre du jour de la Conférence entre 15 et 19 mois avant l'ouverture de la session au cours de laquelle ils devaient être discutés, à l'exception du protocole à la convention n° 147. Toutefois, ce dernier avait été préparé dans le cadre d'une réunion technique antérieure. Un programme comportant des délais a été adopté pour la préparation des deux derniers protocoles aux Conventions n° 155 et 29, conformément à l'article 38, paragraphe 3 (maintenant article 45, paragraphe 4) du Règlement de la Conférence.
34. Des délais réduits ne sont possibles que s'il existe un large consensus sur les questions et la préparation de l'action normative.
35. En outre, quatre des six protocoles adoptés par la Conférence ont été précédés de réunions techniques ou tripartites d'experts qui ont facilité les travaux préparatoires du Bureau et garanti la participation des mandants tripartites au processus. Ce travail préparatoire, qui consiste en des analyses techniques approfondies et des débats tripartites, s'est avéré essentiel pour élaborer des normes solides et reposant sur toutes les informations nécessaires.
36. Il est clair qu'aucun travail préparatoire sur une quelconque approche normative du droit de grève n'a été mené. L'analyse technique et les orientations existantes du système de contrôle, qui devraient normalement constituer une base consensuelle pour les travaux préparatoires, sont rejetées par le groupe des employeurs. Compte tenu des délais statutaires existants, de la pratique passée, de la nécessité de

respecter la participation tripartite ainsi que des considérations pratiques, la proposition des employeurs visant à ce qu'un protocole sur le droit de grève soit examiné lors de la CIT de 2024 n'est tout simplement pas réalisable. Cela s'ajoute au fait qu'à notre avis, comme nous l'avons expliqué plus haut, la proposition n'est pas fondée sur le plan juridique.

Il n'y pas plus de possibilité d'ajouter des questions à l'ordre du jour déjà approuvé des prochaines sessions de la Conférence internationale du Travail (GB.349/INS/2)

37. La responsabilité de l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence incombe au Conseil d'administration. Les propositions d'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence doivent être examinées lors de deux sessions successives du Conseil d'administration, à moins qu'il n'y ait consentement unanime pour inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence lorsqu'elle est examinée pour la première fois par le Conseil d'administration (paragraphe 5.1.1 du règlement du Conseil d'administration).
38. L'ordre du jour de la CIT de 2024 a déjà été décidé par le CA lors des sessions précédentes, et les questions suivantes, en plus des questions inscrites d'office, ont été inscrits à l'ordre du jour :
 - Protection de la sécurité et de la santé au travail contre les dangers biologiques – **action normative (première discussion)** [décidée en mars 2021].
 - Discussion récurrente sur l'objectif stratégique des principes et droits fondamentaux au travail.
 - Travail décent et l'économie du soin - discussion générale. [décidée en mars 2022]
 - Abrogation des conventions n° 45, 62, 63 et 85. [décidée en novembre 2021]
39. Conformément à la pratique établie comprenant la constitution de trois commissions techniques en plus de la commission des affaires générales (GAC - à convoquer en cas de besoin), il n'y a donc pas de créneau possible pour une action normative supplémentaire dans l'ordre du jour de la CIT de 2024.
40. Pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus, la proposition des employeurs d'adopter un protocole repose sur un raisonnement erroné et va à l'encontre de l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir faciliter l'obtention d'un consensus et renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne le droit de grève. Un protocole ne résoudrait pas le différend sur l'interprétation concernant le droit de grève, car il est juridiquement, pratiquement et politiquement impossible à mettre en œuvre.
41. La préservation de la nature unique de l'OIT en tant qu'organisation tripartite normative exige que la sécurité juridique soit rétablie pour les mandats de l'OIT et le système de contrôle en ce qui concerne ce différend de longue date sur l'interprétation de la C87. Par conséquent, le Conseil d'administration doit décider

maintenant de résoudre ce différend en le soumettant à la CIJ en vertu de l'article 37(1) de la Constitution de l'OIT et non par l'adoption d'un protocole à la C87 (voir le texte dans l'encadré ci-dessous).

Tenir compte du caractère unique de la structure de gouvernance tripartite de l'OIT

Le groupe des employeurs a fait valoir que sa demande d'action normative comme moyen privilégié de régler le différend en matière d'interprétation se fonde sur le fait que l'action normative est la seule solution fondée sur le dialogue social à l'OIT ou la forme la plus élevée de dialogue social à l'OIT. Cette affirmation est erronée.

Conformément à son mandat constitutionnel, l'OIT est une organisation normative tripartite fondée sur le dialogue social et dotée de relations systémiques entre ses systèmes de gouvernance, d'action législative et de contrôle visant à protéger les travailleurs, à instaurer la justice sociale et à réaliser la paix universelle.

Compte tenu du dialogue qui a lieu entre les partenaires sociaux tripartites au niveau national et le système de contrôle régulier de l'OIT par le biais des rapports prévus aux articles 19, 22 et 23 de la Constitution de l'OIT visant à améliorer la mise en œuvre des conventions ratifiées, il est inapproprié de suggérer que ce système de contrôle n'est pas fondé sur le dialogue social.

De même, étant donné le rôle que jouent la Conférence internationale du travail et le Conseil d'administration en ce qui concerne le travail des organes de contrôle en vertu de la Constitution de l'OIT, et le rôle spécifique joué par le Conseil d'administration (qui est également une structure tripartite) en ce qui concerne les délibérations et la décision de soumettre une question ou un différend à la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, il est tout aussi inapproprié de suggérer que le processus de soumission d'un différend à la CIJ n'inclut pas, par nature, le dialogue social.

L'avis consultatif de la CIJ, lorsqu'il sera rendu, ne constituera pas non plus une action imposée de l'extérieur pour l'OIT et ses mandants. Afin de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité associées à l'état de droit, l'OIT traitera l'avis consultatif de la CIJ à la lumière de sa Constitution et de ses précédents, qui prescrivent la nécessité de soumettre un différend d'interprétation à la CIJ pour décision et considèrent donc que le résultat est définitif et contraignant pour l'organisation.

Il convient de noter que les systèmes de dialogue social de nombreux États membres de l'OIT comprennent également des mécanismes de règlement des différends, fondés sur la loi ou convenus à l'avance par les partenaires sociaux, qui prévoient le recours au règlement judiciaire des différends de nature juridique survenant dans le cadre du dialogue social.

L'OIT est une organisation normative fondée sur une culture du dialogue social qui inclut son mécanisme de règlement des différends, ce qui la rend unique. Il faut également souligner que le caractère unique de l'OIT réside également dans le fait que son système de contrôle n'impose pas de décisions aux États membres. La CEACR, en tant qu'organe indépendant, entreprend une analyse impartiale et technique de la manière dont les conventions ratifiées sont appliquées en droit et en pratique par les États membres, tout en tenant compte des différentes réalités et systèmes juridiques nationaux, et fournit des orientations non contraignantes par le biais d'un dialogue permanent avec les gouvernements, en tenant compte des informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Le CLS parvient à des conclusions et formule des recommandations aux États membres sur une base tripartite. Ces organes, dans le cadre d'un dialogue permanent avec les États membres et les mandants, s'efforcent de guider les actions des autorités nationales dans l'application des normes et principes internationaux du travail, en droit et en pratique. Les États membres, en devenant volontairement membres de l'OIT en adhérant à sa Constitution et en ratifiant volontairement les conventions de l'OIT, s'engagent dans ce dialogue avec les organes de contrôle.

Il est donc trompeur de présenter le système de contrôle comme extérieur et imposant sa volonté aux États membres et aux mandants. Il est également trompeur de présenter toute décision de la CIJ comme "imposée" ou "étrangère à l'OIT" pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus.

Enfin, soutenir que le dialogue social devrait être préféré à tout mécanisme de règlement des différends conduirait à une situation où une impasse dans le dialogue social persisterait à l'infini, donnant à la partie qui bloque l'accès au règlement des différends un droit de veto. Cela ne serait certainement pas conforme aux principes fondamentaux du dialogue social et à la structure de gouvernance tripartite de l'OIT.

Document n° 27

GB.349/INS/18/5(Rev.1), Cinquième rapport
supplémentaire du Directeur général: dispositions
applicables aux sessions 349^e *bis* et 349^e *ter* (spéciales)
du Conseil d'administration, novembre 2023





Conseil d'administration

349^e session, Genève, 30 octobre-9 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 1^{er} novembre 2023

Original: anglais

Dix-huitième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Cinquième rapport supplémentaire: Dispositions applicables aux 349^e *bis* et 349^e *ter* sessions (spéciales) du Conseil d'administration

► Introduction

1. Lors de la réunion du groupe de sélection du 28 septembre 2023, il a été demandé au Bureau de fournir des informations sur les modalités pratiques des deux prochaines sessions spéciales du Conseil d'administration, qui doivent se tenir les 10 et 11 novembre 2023, dans l'éventualité où le Conseil déciderait, à sa 349^e session (octobre-novembre 2023), de siéger en partie en comité plénier. Le présent document a été établi en réponse à cette demande, afin de faciliter l'examen de cette question et la prise de décision par le Conseil d'administration.
2. Il est rappelé que, en application de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT et du paragraphe 3.2.2 de son Règlement, le Conseil d'administration tiendra deux sessions spéciales les 10 et 11 novembre 2023: la 349^e *bis* session (spéciale) portera sur la soumission éventuelle de la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève à l'appréciation de la Cour internationale de Justice, comme suite à la demande présentée par le groupe des travailleurs et 36 gouvernements, et la 349^e *ter* session (spéciale) concernera l'inscription, pour discussion normative, de la question du droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail, comme suite à la demande du groupe des employeurs. Lorsque la date et la durée de ces sessions spéciales ont été

discutées, certains mandants ont estimé que, dans un souci d'inclusivité, le Conseil d'administration devrait siéger en comité plénier.

3. La possibilité d'une réunion en comité plénier est prévue au paragraphe 4.3.1 du Règlement du Conseil d'administration, qui est ainsi libellé:

Le Conseil d'administration peut décider de se réunir en comité plénier pour procéder à un échange de vues en offrant, le cas échéant et selon des modalités par lui définies, la possibilité aux représentants de gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration d'exprimer leurs vues au sujet des questions qui concernent leur situation propre. Le comité plénier fait rapport au Conseil d'administration.

4. Dans l'éventualité où le Conseil d'administration déciderait de siéger en partie en comité plénier lors de l'une de ses sessions spéciales ou des deux, il pourrait être envisagé de prendre les dispositions pratiques suivantes, étant entendu que le Président, en consultation avec les Vice-présidentes, pourra décider d'apporter les ajustements nécessaires à la conduite efficace des travaux:

- lors de la séance du matin (10 h 30-13 h 00), le Conseil d'administration procédera à un échange de vues sur la question à l'ordre du jour auquel les gouvernements non représentés au Conseil pourront participer pleinement, avec la possibilité pour chacun de faire une seule déclaration n'excédant pas trois minutes;
- les membres du Conseil d'administration représentant les gouvernements pourront faire une seule déclaration n'excédant pas trois minutes;
- le temps de parole des autres participants pourrait être fixé comme suit: 15 minutes pour les déclarations liminaires et finales des porte-parole des groupes des employeurs et des travailleurs; et 5 minutes pour les déclarations faites au nom des groupes gouvernementaux;
- le Président pourrait réduire le temps de parole si la situation l'exige, par exemple si la liste des orateurs est particulièrement longue;
- les délégués souhaitant prendre la parole pendant la séance du matin devraient s'inscrire au moins 24 heures à l'avance en adressant un courriel à l'adresse governingbody@ilo.org;
- dans l'après-midi (15 h 30-18 h 30), le Conseil d'administration se réunira en séance plénière pour conclure sa discussion et prendre une décision sur la question à l'ordre du jour. Au début de cette séance plénière, le Président rendrait oralement compte de la teneur des vues échangées au sein du comité plénier. La séance de l'après-midi pourrait se prolonger dans la soirée, si nécessaire.

► **Projet de décision**

5. **Le Conseil d'administration approuve les dispositions proposées au paragraphe 4 du document GB.349/INS/18/5(Rev.1) aux fins de ses 349^e bis et 349^e ter sessions (spéciales) et demande que ces dispositions soient promptement portées à la connaissance de tous les États Membres et publiées sur la page Web publique du Conseil d'administration.**

Document n° 28

Projet de procès-verbaux de la 349^e session du
Conseil d'administration, novembre 2023,
paragr. 686-737





Conseil d'administration

349^e session, Genève, 30 octobre-9 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Avertissement : Ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers. Les membres du Conseil d'administration peuvent envoyer des corrections à leurs propres interventions jusqu'au 14 janvier 2024 à l'adresse rodiss@ilo.org.

Projet de procès-verbaux de la Section institutionnelle

Table des matières

	Page
Remarques liminaires.....	5
1. Approbation des procès-verbaux de la 348 ^e session du Conseil d'administration (GB.349/INS/1).....	9
Décision	9
2. Ordre du jour des prochaines sessions de la Conférence internationale du Travail (GB.349/INS/2).....	9
Décision	18
3. Questions découlant des travaux de la 111 ^e session (2023) de la Conférence internationale du Travail	19
3.1. Plan d'action pour la mise en œuvre de la recommandation (n° 208) sur les apprentissages de qualité, 2023 (GB.349/INS/3/1).....	19
Décision	26
3.2. Suivi de la Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection des travailleurs (GB.349/INS/3/2)	26
Décision	36

et M^{me} Fanfan Rwanyindo Kayirangwa à faire et à signer la déclaration de loyauté prévue à l'article 1.4, alinéa *b*), du Statut du personnel du BIT.

(GB.349/INS/18/3, paragraphe 4)

(M^{me} Andrees et M^{me} Rwanyindo Kayirangwa font et signent la déclaration de loyauté.)

18.4. Quatrième rapport supplémentaire: Documents soumis pour information uniquement (GB.349/INS/18/4)

Décision

685. Le Conseil d'administration prend note des informations contenues dans les documents suivants:

- Colloques, séminaires, ateliers et réunions analogues approuvés (GB.349/INS/INF/1);
- Rapport sur l'état d'avancement des réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT (GB.349/INS/INF/2);
- Point sur l'état d'avancement de la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1986 (GB.349/INS/INF/3);
- Suivi de la cinquième Conférence mondiale sur l'élimination du travail des enfants de Durban (GB.349/POL/INF/1);
- Accords conclus avec d'autres organisations internationales (GB.349/LILS/INF/1);
- Contributions volontaires et dons (GB.349/PFA/INF/1);
- Point sur l'état d'avancement du projet de rénovation du bâtiment du siège (GB.349/PFA/INF/2);
- Point sur les locaux du Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique et du Bureau de pays pour la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo à Abidjan (GB.349/PFA/INF/3).

(GB.349/INS/18/4, paragraphe 3)

18.5. Cinquième rapport supplémentaire: Dispositions applicables aux 349^e bis et 349^e ter sessions (spéciales) du Conseil d'administration (GB.349/INS/18/5 et GB.349/INS/18/5(Rev.1))

686. Le **Président** invite les membres du Conseil d'administration à indiquer dans leur déclaration s'ils sont favorables à la première option figurant dans le projet de décision, à savoir tenir la séance du matin de chacune des sessions spéciales sous la forme d'un comité plénier, ou à la deuxième option, à savoir tenir les deux sessions spéciales comme des séances normales du Conseil d'administration.

687. La **Vice-présidente employeuse** remercie le gouvernement de la Suisse d'avoir proposé la tenue d'un comité plénier par souci d'inclusivité et de représentativité, qui sont absolument nécessaires pour le groupe des employeurs. Elle estime toutefois qu'une certaine souplesse est de mise quant aux horaires, car une demi-journée ne suffira peut-être pas pour que tous les gouvernements qui le souhaitent puissent prendre la parole. Dans la mesure où la décision

sur la saisine de la Cour internationale de Justice (CIJ) pourrait être incompatible avec la décision relative à un protocole pour adjonction à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, le groupe des employeurs propose que le Conseil d'administration siège en comité plénier toute la journée lors des deux sessions spéciales, afin d'offrir toutes les garanties de transparence et de représentativité. Le temps de parole qu'il est proposé d'allouer aux participants qui ne sont pas membres du Conseil d'administration, c'est-à-dire un maximum de deux déclarations de deux minutes chacune, est insuffisant. La séance de l'après-midi de chaque session spéciale ne devrait pas se prolonger au-delà de la journée normale de travail; si les discussions n'ont pas abouti avant la fin de la journée normale de travail le 11 novembre 2023, elles devront se poursuivre à la session suivante du Conseil d'administration, en mars 2024. En tout état de cause, la discussion en comité plénier ne saurait se substituer à une discussion et une décision au sein de la Conférence internationale du Travail. La convention n° 87 étant une convention fondamentale, toute décision concernant le différend relatif à son interprétation aura des effets sur tous les mandants de l'OIT, y compris les employeurs et les travailleurs qui ne participeront pas au comité plénier. Il est donc essentiel pour la bonne gouvernance démocratique de l'Organisation que la décision finale sur la saisine de la CIJ concernant le droit de grève soit prise par la Conférence et non par le Conseil d'administration.

- 688.** Le groupe des employeurs est disposé à appuyer la première option figurant dans le projet de décision, pour autant que quelques modifications soient apportées au paragraphe 4 du document GB.349/INS/18/5: les mots «lors de la séance du matin (10 h 30-13 h 00)» devraient être remplacés par «lors des séances du matin et de l'après-midi»; les mots «dans l'après-midi (15 h 30-18 h 30)» devraient être remplacés par «à la fin de chaque session»; la dernière phrase, «La séance de l'après-midi pourrait se prolonger dans la soirée, si nécessaire.», devrait être supprimée. Les mots «tel qu'amendé» devraient alors être insérés dans le projet de décision, après la référence au «paragraphe 4 du document GB.349/INS/18/5».
- 689. La Vice-présidente travailleuse** demande au Bureau si des amendements peuvent être proposés à des parties du document autres que le projet de décision.
- 690. Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) précise que des amendements ne peuvent être proposés qu'au projet de décision. Si des modifications étaient apportées au corps du document, par exemple concernant les dispositions proposées au paragraphe 4, le Bureau devrait publier une version révisée que le Conseil d'administration examinerait le jour suivant. Le projet de décision pourrait alors être adopté sans les mots «tel qu'amendé».
- 691. La Vice-présidente travailleuse** indique que, dans la mesure où la tenue des discussions en comité plénier influe sur la participation des gouvernements et non sur celle des employeurs et des travailleurs, elle réserve sa position sur ce point jusqu'à ce que les membres gouvernementaux se soient exprimés. Pour le reste, elle rappelle que, en juillet 2023, le groupe des travailleurs a envoyé une lettre dans laquelle il demandait qu'un débat ait lieu et qu'une décision soit prise de toute urgence quant à l'éventuelle saisine de la CIJ sur la question du droit de grève, et a prié le Bureau d'établir un rapport d'information et de sonder les opinions de tous les États Membres afin de garantir l'inclusivité du processus. Le groupe des travailleurs est donc favorable à l'inclusivité. Cela étant dit, le Bureau a reçu peu de contributions des gouvernements et des organisations d'employeurs. Le groupe des travailleurs doute qu'il soit nécessaire de convoquer un comité plénier étant donné que le Conseil d'administration s'est vu attribuer en 1949 la compétence de soumettre à la CIJ les questions d'interprétation des normes internationales du travail. Bien qu'elle puisse être encore améliorée, la composition du Conseil d'administration est déjà bien plus démocratique qu'elle ne l'était il y a cent ans, et même il y a cinquante ans. La proposition que fait le groupe des employeurs de tenir les deux

sessions spéciales entièrement en comité plénier vise à empêcher toute prise de décision, et le groupe des travailleurs s'y oppose avec force. En ce qui concerne les heures de travail, le groupe des travailleurs est favorable à ce qu'elles soient décentes. Toutefois, étant donné que deux sessions spéciales sont organisées et qu'il est urgent de prendre des décisions, il ne faudrait pas exclure d'emblée la possibilité de prolonger les séances.

- 692. S'exprimant au nom du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)**, une représentante du gouvernement du Mexique réaffirme le soutien de son groupe à des discussions inclusives dans tous les domaines qui intéressent l'OIT, lesquelles ne doivent pas nuire à la capacité de prise de décision du Conseil d'administration. Dès lors, le GRULAC souscrit à l'idée de tenir les séances du matin des deux sessions spéciales sous la forme d'un comité plénier. Une bonne gestion du temps étant essentielle, le groupe propose d'harmoniser les temps de parole des gouvernements, qu'ils soient membres ou non du Conseil d'administration, en leur donnant la possibilité de faire une déclaration de trois minutes plutôt que deux déclarations de deux minutes chacune. Le GRULAC appuie la proposition visant à convoquer un comité plénier lors de la séance du matin, suivie l'après-midi d'une séance au cours de laquelle le Président présentera un rapport oral, une discussion sera menée et une décision sera prise sur la question à l'ordre du jour de chaque session spéciale. Sous réserve des modifications qu'il a proposées, le GRULAC peut souscrire à la première option figurant dans le projet de décision.
- 693. S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran affirme que, dans un souci d'inclusivité et compte tenu des vastes incidences que les décisions envisagées auront sur tous les États Membres de l'OIT, le GASPAC est favorable à l'idée que le Conseil d'administration se réunisse en comité plénier à titre exceptionnel. Elle encourage les participants à gérer leur temps efficacement. Le rapport oral du Président sur l'échange de vues devrait être examiné durant la séance de l'après-midi du Conseil d'administration, pour garantir l'inclusivité de la prise de décision sur ces questions cruciales. Une majorité des membres du GASPAC appuie la proposition visant à ce que la décision relative à l'éventuelle saisine de la CIJ et celle concernant l'action normative soient toutes deux prises à la session de 2024 de la Conférence internationale du Travail, ce qui garantirait la prise en compte de tous les points de vue.
- 694. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, une représentante du gouvernement de l'Algérie dit que son groupe souscrit à l'idée de convoquer un comité plénier lors des séances du matin des sessions spéciales. Le Règlement du Conseil d'administration prévoit cette possibilité, qui serait un gage d'inclusivité et de transparence, et donc de crédibilité du processus. Les États Membres qui le souhaitent devraient participer aux discussions afin d'assurer la prise en considération d'une plus grande diversité d'opinions et de points de vue, ce qui permettrait de prendre des décisions plus équilibrées sur cette question essentielle pour tous les États Membres, en particulier ceux qui ont ratifié la convention n° 87, mais qui ne sont pas membres du Conseil d'administration et ne pourraient donc pas, autrement, participer à la prise de décision. En conséquence, le groupe de l'Afrique appuie la première option figurant dans le projet de décision.
- 695. S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de l'Espagne déclare que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, le Monténégro, la Serbie, la Géorgie, l'Islande, la Norvège et l'Arménie s'associent à sa déclaration. Il rappelle que, le 14 juillet 2023, l'UE et ses États membres ainsi que l'Islande et la Norvège ont envoyé au Directeur général une lettre dans laquelle ils demandaient que, compte tenu de son importance fondamentale, la question concernant le renvoi devant la CIJ de la difficulté relative à l'interprétation de la convention

n° 87 s'agissant du droit de grève soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'administration, et indiquaient qu'il était urgent d'assurer la clarté juridique après plus de dix ans vainement passés à essayer de trouver une solution. Il sait gré au Bureau d'avoir géré ce processus avec impartialité et transparence et salue l'approche inclusive que celui-ci a suivie en donnant à tous les mandants la possibilité de soumettre des observations écrites. Le temps disponible pour les sessions spéciales étant limité, l'UE et ses États membres sont favorables à la deuxième option figurant dans le projet de décision, à savoir tenir les sessions comme des séances normales, conformément au Règlement du Conseil d'administration. L'UE et ses États membres ne souscrivent pas aux amendements proposés par le groupe des employeurs.

- 696. Un représentant du gouvernement du Bangladesh** affirme que le Conseil d'administration ne pourra pas être considéré comme véritablement représentatif des États Membres de l'OIT tant que l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1986, ne sera pas en vigueur. Étant donné que toute interprétation ou action normative concernant la convention n° 87 aura des incidences sur tous les États Membres de l'OIT, tous les gouvernements devraient participer activement aux discussions afin d'arriver à une décision tripartite consensuelle. Le gouvernement du Bangladesh est favorable à ce que les deux sessions spéciales se tiennent sous la forme d'un comité plénier.
- 697. Un représentant du gouvernement de la Suisse**, que le bureau du Conseil d'administration a autorisé à prendre la parole conformément au paragraphe 1.8.3 du Règlement, déclare que, puisque la convention n° 87 est une convention fondamentale et, donc, contraignante pour tous les États Membres de l'OIT, tous les gouvernements – ou du moins tous ceux qui ont ratifié la convention – pourraient être invités à participer à la procédure devant la CIJ. En conséquence, tous les États Membres devraient prendre une part active aux discussions sur la saisine de la Cour et, le cas échéant, sur la question à lui poser, ainsi que sur l'inscription d'une question normative à l'ordre du jour d'une session de la Conférence internationale du Travail. Les communications écrites ne suffisent pas. Le gouvernement de la Suisse appuie donc la première option, à savoir la convocation d'un comité plénier, que le Bureau a proposée à la session de mars 2023 du Conseil d'administration. Les modalités proposées garantiraient l'inclusivité et la représentativité lors des discussions et permettraient une gestion efficace du temps disponible. Le gouvernement de la Suisse plaide depuis de nombreuses années en faveur de la démocratisation du Conseil d'administration. Le nombre d'États Membres de l'OIT a considérablement augmenté depuis 1949, lorsque le Conseil d'administration s'est vu attribuer la compétence de déposer des demandes d'avis consultatifs à la CIJ. Il semble donc approprié que cette compétence revienne désormais à la Conférence.
- 698. La Vice-présidente travailleuse** met en garde contre l'utilisation de l'argument de la démocratisation dans le contexte de la discussion en cours. Le groupe des travailleurs est tout à fait favorable à la démocratisation du Conseil d'administration et à la suppression du statut d'États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Mais ces arguments ne sont pas pertinents pour ce qui est de déterminer qui devrait débattre d'une éventuelle saisine de la CIJ. La Conférence a attribué en 1949 une compétence au Conseil d'administration, laquelle reste d'application et constitue la base juridique de cette saisine. Il n'est pas nécessaire que la décision du Conseil d'administration soit débattue à la Conférence ou validée par elle; si cette décision l'était, ce serait l'occasion pour les mandants de faire pression contre elle. En outre, une discussion à la Conférence ne serait pas plus inclusive. Les membres du Conseil d'administration sont des représentants qui participent aux réunions de groupes en vue d'exprimer les points de vue de ces derniers devant le Conseil d'administration. Il n'y a aucune raison pour que celui-ci ne soit pas en mesure de prendre une décision sur les points à examiner lors des sessions spéciales en exerçant la compétence qui lui a été formellement

attribuée, ce qu'il fera à n'en pas douter de manière responsable. Bien qu'il n'appuie pas la convocation d'un comité plénier, le groupe des travailleurs peut l'accepter car de nombreux gouvernements, mais pas tous, y sont favorables et y voient un moyen de recueillir des contributions plus variées. On notera toutefois que le comité plénier ne sera pas forcément plus démocratique puisque les gouvernements autorisés à participer seraient plus nombreux, mais pas les représentants des partenaires sociaux. Il y a aussi le risque qu'un temps considérable soit consacré à des points de vue maintes fois répétés. En outre, étant donné que seuls dix gouvernements ont présenté des observations écrites, les gouvernements qui ne sont pas membres du Conseil d'administration ne seront peut-être pas nombreux à vouloir participer. Le Président devrait dès lors avoir la possibilité d'évaluer la situation, avec l'aide du Bureau, dans les 24 heures précédant le début de chaque session spéciale, et d'écourter le comité plénier pour donner au Conseil d'administration plus de temps pour prendre ses décisions. En toute hypothèse, le comité plénier ne devrait pas se prolonger au-delà de la séance du matin. La proposition de la représentante du GRULAC d'autoriser les gouvernements à faire une seule déclaration n'excédant pas trois minutes peut aider, mais le groupe des travailleurs peut aussi accepter l'idée des deux déclarations de deux minutes. Le groupe des travailleurs peut souscrire à la première option figurant dans le projet de décision.

- 699. La Vice-présidente employeuse** affirme que les décisions raisonnables sont celles qui renforcent l'OIT en tant qu'organisation tripartite de dialogue social. C'est la raison pour laquelle le groupe des employeurs a plaidé pour un examen tripartite et inclusif de cette question lors d'une session de la Conférence internationale du Travail. La Conférence n'a jamais débattu du fond de cette question, pas plus que la réunion d'experts sur le droit de grève de 2015, qui a rassemblé très peu de participants. Le groupe gouvernemental de cette réunion d'experts avait adopté une déclaration, soutenue par les partenaires sociaux, dans laquelle il se disait prêt à débattre de façon inclusive sur le fond, mais ces discussions n'ont jamais eu lieu. Par conséquent, la seule décision raisonnable serait de discuter du fond de cette question dans le cadre du dialogue social lors de la Conférence.
- 700.** En ce qui concerne les sessions spéciales, il est important de gérer rigoureusement le temps de parole de tous les orateurs, pour autant que tous les gouvernements souhaitant s'exprimer au cours du comité plénier soient autorisés à le faire. Le groupe des employeurs ne veut toutefois pas se montrer intransigeant; la séance pourra être plus longue ou plus courte que prévu, et la référence à la plage horaire de 10 h 30 à 13 h 00, au paragraphe 4 du document, pourrait être supprimée pour offrir plus de souplesse.
- 701. La Vice-présidente travailleuse** fait observer que l'essentiel est la tenue d'un comité plénier à la séance du matin de chaque session spéciale. S'ils sont nombreux, les orateurs auront un temps de parole plus court; s'ils sont moins nombreux, ils en auront un plus long. En tout état de cause, le comité plénier devra s'achever à 13 heures afin que le Conseil d'administration, seul organe de décision pour les questions en jeu, puisse tenir sa séance. Les autres questions soulevées par le groupe des employeurs seront examinées lors des sessions spéciales.
- 702. Le Président** relève qu'il y a convergence de vues quant à la convocation d'un comité plénier. Les temps de parole pourront être ajustés, si nécessaire, en fonction du nombre d'orateurs. Il est également important de laisser assez de temps pour la préparation du rapport oral avant chaque séance du Conseil d'administration de l'après-midi.
- 703. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de l'Espagne déclare que l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, l'Islande, la Norvège et l'Arménie s'associent à sa déclaration. Alors qu'ils étaient au départ favorables à la tenue d'une session normale du Conseil d'administration, l'UE et ses États membres peuvent, dans l'intérêt

du consensus, souscrire à l'option consistant à convoquer un comité plénier lors des séances du matin. L'UE et ses États membres appuient également la proposition de la représentante du GRULAC visant à permettre à tous les gouvernements de faire chacun une déclaration de trois minutes au maximum.

- 704. La Vice-présidente travailleuse** veut savoir si la proposition du GRULAC en faveur d'une seule déclaration de trois minutes peut être adoptée.
- 705. La Vice-présidente employeuse** déclare que, étant entendu que tous les gouvernements souhaitant s'exprimer pourront le faire, il n'est pas nécessaire à ce stade de prendre une décision quant au temps de parole des gouvernements s'exprimant à titre individuel.
- 706. S'exprimant au nom du GRULAC**, une représentante du gouvernement du Mexique précise que, dans la mesure où on ne sait pas exactement quels gouvernements auront la possibilité d'intervenir deux fois, son groupe a proposé de limiter le temps de parole de tous les gouvernements, qu'ils soient ou non membres du Conseil d'administration, à une seule déclaration n'excédant pas trois minutes, ce qui devrait permettre à tous de participer aux travaux du comité plénier.
- 707. La Vice-présidente employeuse** convient que, pendant les réunions en comité plénier, aucune différence ne devrait être faite entre les membres et les non-membres du Conseil d'administration. Il conviendrait toutefois d'examiner plus avant le nombre et la durée des déclarations de chacun.
- 708. Le Directeur général** fait observer que les gouvernements qui ne sont pas membres du Conseil d'administration doivent être informés des dispositions applicables aux réunions en comité plénier, ce qui impose de prendre rapidement une décision. Il faut faire preuve d'une certaine souplesse quant au temps de parole. Étant donné que le temps de parole global pour une séance donnée dépend du nombre d'orateurs, le Président devrait avoir la possibilité de réduire la durée des interventions, si nécessaire. Toutefois, une durée minimale de deux minutes est indispensable. À cet égard, une seule déclaration de trois minutes pourrait convenir davantage que deux déclarations de deux minutes chacune. À moins que le Conseil d'administration ne décide de clôturer sa séance du matin à 13 heures, celle-ci pourrait être prolongée un peu sans que le format de la séance de l'après-midi ne soit remis en cause.
- 709. La vice-présidente travailleuse** déclare que, dans la mesure où un plus grand nombre de gouvernements, mais pas de représentants des employeurs et des travailleurs, pourraient participer aux réunions en comité plénier, c'est aux représentants des gouvernements qu'il appartient de prendre une décision. Elle convient que le Président devrait avoir la possibilité d'organiser la séance du matin de telle sorte que tous les participants puissent apporter leur contribution. Pour le groupe des travailleurs, le plus important est que rien ne vienne compromettre le bon déroulement de la séance normale de l'après-midi.
- 710. Une représentante du gouvernement de l'Inde** convient que tous les gouvernements, qu'ils soient ou non membres du Conseil d'administration, devraient disposer du même temps de parole pendant les réunions en comité plénier, et se montre flexible quant à sa durée précise. Dans leurs déclarations, les gouvernements doivent éviter de se répéter; si chacun dispose d'un tour de parole, la séance pourra se terminer à l'heure.
- 711. Le Président** constate que la proposition visant à harmoniser les temps de parole des gouvernements membres et non membres du Conseil d'administration pendant les réunions en comité plénier recueille un franc soutien. Il estime qu'une seule déclaration de trois minutes serait préférable à deux déclarations de deux minutes, qui équivaldraient à un temps de parole de quatre minutes pour chaque gouvernement. Il disposera d'une marge de manœuvre

pour réduire au besoin le temps de parole. L'orateur demande si le Conseil d'administration est prêt à trouver un accord sur le projet de décision.

- 712. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) rappelle que, avant d'adopter le projet de décision, il faut d'abord modifier le paragraphe 4 du document GB.349/INS/18/5 de sorte qu'il tienne compte des souhaits des membres du Conseil d'administration relatifs au nombre d'interventions, aux temps de parole et à la souplesse supplémentaire. Le Bureau effectuera les changements nécessaires et distribuera une version révisée du document.
- 713. La Vice-présidente employeuse** reconnaît que le paragraphe 4 devrait être modifié de manière à prendre en compte les débats du Conseil d'administration. Il devrait prévoir une certaine souplesse quant au temps de parole, et faire disparaître la distinction entre membres et non-membres du Conseil d'administration.
- 714. La Vice-présidente travailleuse** indique que le Conseil d'administration pourra facilement approuver le projet de décision une fois que la version révisée du document aura été publiée. Elle souligne toutefois que la séance de l'après-midi doit avoir lieu selon les modalités habituelles.
- 715. Le Président** note que le Bureau a établi une version révisée du document, dans laquelle le paragraphe 4 a été modifié de manière à tenir compte du consensus relatif aux dispositions pratiques applicables aux deux sessions spéciales, et à spécifier que le Président peut procéder s'il y a lieu aux ajustements nécessaires. Il invite le Conseil d'administration à adopter le projet de décision.
- 716. La Vice-présidente employeuse** rappelle que son groupe a formulé trois propositions: prolonger le comité plénier dans l'après-midi afin de permettre aux gouvernements qui souhaitent prendre la parole de le faire; autoriser les gouvernements à faire deux déclarations n'excédant pas deux minutes chacune; fixer la clôture de la séance de l'après-midi à 20 heures au plus tard, afin de garantir des conditions de travail décentes. Pourtant, la version révisée du document ne tient pas compte de ces propositions. Elle ne prévoit pas de prolongation du comité plénier et indique que, à chaque séance de l'après-midi, le Conseil d'administration devra conclure sa discussion et prendre une décision sur la question à l'ordre du jour. Ce n'est pas ce qui a été convenu. L'oratrice insiste sur le fait que c'est à la Conférence, réunie en séance plénière, qu'il appartient de prendre la décision finale quant à l'éventuelle saisine de la CIJ sur la question du droit de grève, compte tenu de l'impact de cette question pour tous les mandants. L'absence d'esprit de compromis et d'ouverture dont le Bureau a fait preuve face aux préoccupations du groupe des employeurs n'a pas permis d'aboutir à un document équilibré et constructif, et a créé un climat peu propice aux difficiles discussions qui s'annoncent dans le cadre des sessions spéciales. Le problème aurait pu être évité si le Bureau avait donné au groupe de sélection le pouvoir d'examiner les dispositions pratiques avant le début de la présente session du Conseil d'administration. Le groupe des employeurs ne peut pas accepter les dispositions telles qu'elles sont définies au paragraphe 4 de la version révisée du document, et souhaite poursuivre la discussion en vue d'aboutir à un consensus.
- 717. La Vice-présidente travailleuse** dit que le projet de décision, qui n'a fait l'objet d'aucune proposition d'amendement, aurait dû être adopté lorsque la question a été examinée pour la première fois. Comme cela a été clairement indiqué à l'occasion de la discussion sur le programme et budget pour 2024-25 lors des sessions précédentes, le Conseil d'administration ne peut pas amender un document du Bureau. La version révisée publiée par le Bureau tente de refléter fidèlement la discussion qui a eu lieu, notamment l'accord sur le fait que le Président, en consultation avec les Vice-présidentes, bénéficiera d'une certaine marge de manœuvre quant aux dispositions applicables aux séances du matin. Le groupe des

travailleurs a clairement dit que cette souplesse ne pouvait être telle qu'une journée entière de réunion soit consacrée au comité plénier; il est extrêmement important que les séances de l'après-midi se tiennent comme des séances normales du Conseil d'administration.

- 718.** L'objection relative au libellé du paragraphe 4, sur la nécessité de conclure la discussion et de prendre une décision sur la question à l'ordre du jour, est sans fondement, car le Bureau a expliqué qu'une session spéciale doit donner lieu à une décision. La formulation ne préjuge en rien du résultat des sessions spéciales. Par ailleurs, un comité plénier ne peut être convoqué que sur décision du Conseil d'administration. Si le groupe des employeurs s'oppose aux dispositions y afférentes, le Conseil d'administration ne peut pas décider de siéger en comité plénier et les sessions spéciales doivent alors se dérouler comme des séances normales du Conseil d'administration. Le groupe des travailleurs ne souscrit pas à des dispositions autres que celles qui sont reflétées dans la version révisée du document.
- 719. La Vice-présidente employeuse** précise que son groupe considère que la formulation adoptée dans la dernière puce du paragraphe 4 du document révisé est très ouverte, alors que les employeurs ont clairement indiqué qu'il ne fallait pas laisser supposer qu'un vote serait organisé pour conclure la discussion. La version révisée du document ne mentionne pas que la réunion doit se terminer à une heure raisonnable, ou que le Président dispose d'une marge de manœuvre pour répondre favorablement aux demandes de prise de parole, y compris dans le cas où certains gouvernements voudraient s'exprimer une seconde fois. Les dispositions sont applicables non seulement au comité plénier, mais aussi aux sessions spéciales dans leur entier. L'oratrice souhaite connaître le point de vue de vue du Président, notamment savoir si celui-ci désire bénéficier d'une telle marge de manœuvre pour ce qui est de la gestion du temps, et l'engagement peut être pris de faire en sorte que les sessions spéciales se terminent à une heure raisonnable.
- 720. La Vice-présidente travailleuse** souligne qu'elle a clairement indiqué que la souplesse dans la gestion du temps était limitée par la nécessité de tenir à la fois une réunion en comité plénier et une séance normale du Conseil d'administration. En outre, il incombe au Conseil d'administration, sous la direction de son Président, de déterminer s'il convient de prendre une décision ou de procéder à un vote. Le groupe des travailleurs est assurément très favorable à des horaires de travail décents, mais les discussions peuvent devenir difficiles et elles prendront du temps; limiter ce temps à l'avance apparaît comme une tentative d'empêcher qu'une quelconque décision soit prise.
- 721. Le Président** observe que, précédemment, le Conseil d'administration a semblé près de parvenir à un consensus. Le Bureau a intégré les éléments à l'examen dans le document révisé. L'orateur fait valoir que le document n'est peut-être pas parfait du point de vue des employeurs, mais que la formulation traduit les accords trouvés concernant les dispositions qui devraient s'appliquer aux sessions spéciales. Par ailleurs, les décisions relatives à la gestion du temps sont une prérogative du Président.
- 722. Le Directeur général** souligne que, pour concilier séance plénière et séance normale du Conseil d'administration, il faut faire preuve de souplesse sur la question des temps de parole et des horaires des séances de l'après-midi. Le Président doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour réduire ou prolonger le temps de parole en vue de répondre favorablement à toutes les demandes de prise de parole. L'heure d'ouverture de la séance normale du Conseil d'administration dépendra de l'heure de clôture de la réunion en comité plénier, et devra tenir compte du temps nécessaire pour préparer le compte rendu oral. Il est donc probable que la séance de l'après-midi sera, par défaut, une séance prolongée. En outre, la référence, dans le document, à une décision ne donne pas d'indication sur la nature de la

décision qui sera prise. Il est néanmoins nécessaire que chaque session spéciale produise un résultat.

- 723. La Vice-présidente employeuse** fait observer qu'il n'est pas habituel de déclarer qu'une assemblée doit conclure sa discussion, puisque la décision prise peut être de poursuivre la discussion. Le groupe des employeurs voit dans le membre de phrase «pour conclure sa discussion et prendre une décision sur la question à l'ordre du jour» une volonté d'imposer un vote, et estime par conséquent que cette formulation n'est pas neutre. Si ce membre de phrase est supprimé, et qu'il est convenu que toute prolongation de la séance de l'après-midi dans la soirée se fera dans les limites du raisonnable, le groupe des employeurs est disposé à accepter le projet de décision.
- 724. La Vice-présidente travailleuse** réaffirme que les modifications proposées par le groupe des employeurs constituent des amendements à une partie du document qu'il n'est pas possible d'amender. La décision de poursuivre une discussion est bien sûr aussi une décision; si le Conseil d'administration devait renvoyer la question à la Conférence – comme le souhaitent les employeurs –, il faudrait également qu'une décision soit prise. La question de savoir si le temps sera suffisant pour que tous les gouvernements souhaitant s'exprimer puissent le faire est effectivement un sujet de préoccupation, d'autant que de nombreux gouvernements ont déclaré vouloir qu'un débat se tienne d'urgence, en novembre. Comme il n'a pas été accepté que la question soit inscrite de toute urgence à l'ordre du jour de la session ordinaire du Conseil d'administration, le groupe des travailleurs a demandé qu'une session spéciale soit tenue pour l'examiner et prendre une décision. L'oratrice met en garde contre le risque d'enlisement dans des questions de formulation.
- 725. La Vice-présidente employeuse** répond que la demande visant à ce qu'une question soit ajoutée à l'ordre du jour de la session ordinaire du Conseil d'administration n'a pas été présentée au groupe de sélection, qui aurait eu le temps de définir les dispositions applicables. Telles qu'elles sont formulées actuellement, les dispositions applicables aux sessions spéciales ne prévoient pas la possibilité qu'une décision soit prise de poursuivre la discussion. La conclusion d'une discussion ne peut être imposée. Les règles applicables au Conseil d'administration obligent le Président à rechercher le consensus, ce qui normalement suppose tenir au moins deux sessions ordinaires, pendant lesquelles les questions controversées sont examinées sans pression indue. Le groupe des employeurs est opposé à ce qui est défini quant à la conclusion de la discussion, qui préjuge de la nécessité d'un vote.
- 726. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, le représentant du gouvernement de l'Espagne rappelle que les gouvernements de son groupe étaient nettement favorables, à l'origine, à ce que les sessions spéciales soient organisées de la même manière que les sessions ordinaires du Conseil d'administration, mais avaient accepté la tenue de réunions en comité plénier le matin dans un souci de consensus. Le Conseil d'administration s'est efforcé de préciser les éléments énoncés au paragraphe 4 du document, et le consensus recueilli a été reflété dans la version révisée. L'orateur prie instamment le Conseil d'administration d'adopter la décision.
- 727. Une représentante du gouvernement de la Namibie** déplore l'absence de confiance entre les participants. Le Conseil d'administration doit pouvoir examiner dans des conditions équitables les importantes questions de fond que sont la possibilité de saisir la CIJ et l'éventuelle action normative. L'oratrice prie instamment les membres de trouver un moyen de permettre au Conseil d'administration de traiter ces questions.

- 728. Le Président** estime que, s'il est vrai que les sessions spéciales doivent aboutir à un résultat, la référence qui est faite à une décision dans le document ne préjuge en rien de la nature de cette décision.
- 729. La Vice-présidente employeuse** demande au Président de donner l'assurance qu'il fera preuve de souplesse en ce qui concerne les temps de parole, que la discussion sera inclusive, que les questions seront examinées quant au fond, qu'il recherchera le consensus et que, si aucun consensus n'est trouvé, le Conseil d'administration pourra décider de poursuivre la discussion.
- 730. La Vice-présidente travailleuse** fait observer qu'il n'est pas approprié de demander de telles garanties au Président. Il sera difficile d'arriver à un consensus sur les questions complexes à l'examen, mais le Président s'efforcera de le favoriser. Tous les membres ont le droit de demander un vote, même si une majorité claire se dégage, mais le Conseil d'administration n'a jamais été obligé de procéder à un vote. L'oratrice souhaite savoir si l'absence de décision du Conseil d'administration concernant les dispositions applicables au comité plénier signifie que la réunion doit prendre la forme d'une session ordinaire du Conseil d'administration.
- 731. Le Président** donne au Conseil d'administration l'assurance que la réunion sera gérée de manière équitable et que chacun sera entendu. Il est impossible de savoir à l'avance comment la réunion se déroulera exactement, mais il faudra conclure la discussion à un moment donné. Les membres du Conseil d'administration devront déterminer, ensemble et sur la base de la discussion, toute décision à prendre.
- 732. La Vice-présidente employeuse** fait remarquer qu'un vote a bel et bien été imposé dans le passé. En mars 2023, un vote devait être tenu sur la question de la saisine de la CIJ, contre la volonté clairement exprimée du groupe des employeurs et d'un grand nombre de gouvernements, mais il n'a finalement pas eu lieu. L'oratrice souhaite donc avoir l'assurance que le Président évitera que cette situation ne se reproduise et qu'il cherchera à dégager un consensus avant que la décision ne soit prise de procéder à un vote. Lorsque le groupe des employeurs aura obtenu ces garanties, il pourra approuver le projet de décision.
- 733. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique), répondant à la question de la Vice-présidente travailleuse, rappelle que, conformément à la pratique établie, le projet de décision figurant dans la version révisée du document doit être soit adopté, soit modifié, selon ce que le Conseil d'administration jugera opportun. Il ajoute qu'une décision doit être prise quant aux dispositions pratiques en particulier, car le Directeur général doit informer tous les États Membres de ces modalités spécifiques avant les sessions spéciales. Il explique que le Bureau a préparé une version révisée du document qui prend en compte la discussion. La clause de souplesse permettant au Président d'apporter les ajustements nécessaires, en consultation avec les Vice-présidentes, est applicable à la fois aux séances du matin et à celles de l'après-midi, et couvre donc la possibilité de prolonger la réunion du comité plénier au début de l'après-midi et d'ajuster les temps de parole. Le Bureau a estimé que, compte tenu de la marge de manœuvre disponible, aucune autre modification d'ordre rédactionnel n'était nécessaire.
- 734. La Vice-présidente travailleuse** dit que le document définit de manière adéquate les dispositions applicables aux sessions spéciales. Elle rappelle que demander un vote est une prérogative de chaque membre du Conseil d'administration. Le groupe des travailleurs préférerait néanmoins éviter un vote, dans la mesure où une décision devrait pouvoir être prise si une majorité claire se dégage.

- 735. La Vice-présidente employeuse** concède que, le Président ayant donné l'assurance qu'il veillerait à ce que la réunion se déroule de manière équitable, notamment en ce qui concerne le temps de parole, et qu'il rechercherait le consensus et l'instauration d'un climat constructif où la confiance règne, son groupe peut accepter le projet de décision.
- 736. Le Président** réaffirme que le consensus reste l'objectif commun, et prie instamment tous les membres du Conseil d'administration d'œuvrer à la réalisation de celui-ci.

Décision

- 737. Le Conseil d'administration approuve les dispositions proposées au paragraphe 4 du document GB.349/INS/18/5(Rev.1) aux fins de ses 349^ebis et 349^eter sessions (spéciales) et demande que ces dispositions soient promptement portées à la connaissance de tous les États Membres et publiées sur la page Web publique du Conseil d'administration.**

(GB.349/INS/18/5(Rev.1), paragraphe 5)

19. Rapports du bureau du Conseil d'administration

19.1. Premier rapport: plainte alléguant le non-respect par le Nicaragua de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, déposée par des délégués à la 111^e session (2023) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT (GB.349/INS/19/1)

- 738. Le porte-parole du groupe des employeurs** indique que la plainte a été déposée en raison de la gravité des faits et de l'urgente nécessité de rétablir l'état de droit et la liberté syndicale au Nicaragua. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a dénoncé les violations des droits de l'homme au Nicaragua, en particulier les restrictions que le gouvernement continue d'imposer à l'espace civique et aux libertés individuelles et collectives, la persécution des individus perçus comme des opposants ou des détracteurs des autorités, la torture de détenus et l'expulsion des organismes internationaux chargés de surveiller les conditions de détention. Le Conseil supérieur de l'entreprise privée (COSEP), l'organisation d'employeurs la plus représentative du Nicaragua, a fait l'objet de nombreuses violations, confirmées par diverses organisations internationales, mais non reconnues par le gouvernement du Nicaragua, qui affirme que les droits des personnes sont respectés et les conventions de l'OIT appliquées. La situation dans le pays est à l'évidence inacceptable, au point que les experts des Nations Unies chargés de la suivre ont déclaré que des crimes contre l'humanité, liés à la persécution pour des motifs politiques, étaient commis depuis 2018. Le Conseil d'administration doit agir de manière résolue en utilisant les mécanismes disponibles et en nommant une commission d'enquête conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT.

Document n° 29

GB.349*bis*/INS/1/1, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT – Rapport d'information du Bureau, octobre 2023





Conseil d'administration

349^e session (spéciale), Genève, 10 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 12 octobre 2023

Original: anglais

Première question à l'ordre du jour

Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT
Rapport d'information du Bureau

Objet du document

Le présent document a été élaboré aux fins de la session spéciale du Conseil d'administration qui a été convoquée au titre de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution de l'OIT à la suite de la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Le rapport d'information y annexé donne des renseignements factuels sur la genèse et la portée de cette difficulté d'interprétation de longue date afin d'aider le Conseil d'administration dans son examen et sa prise de décision. Le Conseil d'administration est invité à prendre note du rapport d'information et à fournir des orientations sur la suite à donner aux demandes de renvoi reçues (voir le projet de décision au paragraphe 27).

Objectif stratégique pertinent: Aucun.

Principal résultat: Résultat2 : Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

Suivi nécessaire: Selon la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: [GB.347/PV\(Rev.\)](#); [GB.347/INS/5](#); [GB.323/INS/5/Appendix III](#); [GB.322/INS/5](#).

► Introduction

1. Selon la Constitution de l'OIT et le Règlement du Conseil d'administration, une session spéciale du Conseil d'administration peut être convoquée lorsque le nombre minimal requis de membres titulaires du Conseil en fait la demande par écrit, ou lorsque le Président de celui-ci l'estime nécessaire.
2. En particulier, l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution prévoit ce qui suit:

Une session spéciale (*special meeting*) [du Conseil d'administration] devra être tenue chaque fois que seize personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet.
3. En outre, le paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration est ainsi libellé:

Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut également convoquer, après consultation des Vice-présidents, une session extraordinaire (*special meeting*) quand cela lui paraît nécessaire. Le Président est tenu de le faire à la réception d'une demande à cet effet signée par seize membres du groupe gouvernemental, ou douze membres du groupe des employeurs, ou douze membres du groupe des travailleurs.
4. Par voie de conséquence, la tenue d'une session spéciale est obligatoire lorsqu'une demande écrite est formulée à cet effet soit par 16 membres titulaires tous groupes confondus, soit par 16 membres titulaires du groupe gouvernemental, ou 12 membres titulaires du groupe des employeurs, ou 12 membres titulaires du groupe des travailleurs; une telle session peut également être convoquée de manière volontaire par le Président du Conseil d'administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ¹.
5. À ce jour, une session spéciale a été convoquée à trois occasions, en septembre 1932, en octobre 1935 et en mai 1970, chaque fois à l'initiative du Président du Conseil d'administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ².

► Chronologie

6. Par une lettre en date du 12 juillet 2023 adressée au Directeur général, la Vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration a officiellement demandé que la difficulté de longue date concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, difficulté qui a trait au droit de grève, soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (la CIJ ou la Cour) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. À cette fin, elle a prié le Bureau de prendre toutes les mesures nécessaires pour inscrire à l'ordre du jour de la 349^e session du Conseil d'administration (octobre-novembre 2023), pour examen et décision, la question de la demande d'avis consultatif à la Cour. Elle a également demandé au Bureau d'établir un rapport

¹ Pour en savoir davantage, voir la note du Bureau sur l'origine et l'évolution des règles applicables à la tenue des sessions spéciales du Conseil d'administration.

² Pour en savoir davantage, voir la note du Bureau sur la pratique antérieure relative aux sessions spéciales du Conseil d'administration.

détaillé à ce propos afin que le Conseil d'administration puisse prendre une décision éclairée à l'occasion de cette session.

7. Dans les jours et les semaines qui ont suivi la réception de la lettre de la Vice-présidente travailleuse, le Directeur général a reçu des lettres analogues au nom des gouvernements des États membres de l'Union européenne, de l'Islande et de la Norvège, ainsi que des gouvernements de l'Angola, de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de la Barbade, du Brésil, de la Colombie et de l'Équateur, dans lesquelles il était demandé que la question soit examinée de toute urgence à la prochaine session du Conseil d'administration afin qu'une décision soit prise sur son renvoi devant la CIJ pour avis consultatif. Faisant écho à la demande du groupe des travailleurs, les gouvernements susmentionnés ont prié le Bureau d'établir et de diffuser, avant la discussion du Conseil d'administration, un rapport d'information contenant tous les éléments nécessaires et de porter leurs lettres à l'attention de tous les mandants de l'Organisation.
8. Par une lettre circulaire en date du 17 juillet 2023, le Directeur général a informé tous les États Membres des demandes de renvoi reçues jusqu'alors et a indiqué que, dans l'attente de la confirmation des membres du bureau du Conseil d'administration, le Bureau envisageait toutes les dispositions à prendre, y compris l'élaboration d'un rapport détaillé qui serait diffusé bien en amont de la prochaine session du Conseil d'administration.
9. Les demandes de renvoi ont été transmises aux membres du bureau du Conseil d'administration pour que ceux-ci en confirment l'examen à la 349^e session, étant entendu que le groupe de sélection tripartite devrait se réunir à une date ultérieure pour convenir des éventuels ajustements à apporter à l'ordre du jour. Ce faisant, le Bureau a précisé que, ces demandes portant sur la mise en œuvre d'une procédure constitutionnelle, elles devaient être soumises directement et immédiatement au Conseil d'administration pour examen et que ni les membres du bureau ni les autres membres du groupe de sélection n'avaient la faculté d'y faire obstacle ou de retarder cette soumission. Il a également précisé que toute objection de fond quant à la saisine de la Cour de manière générale, ou aux questions à soumettre à celle-ci en particulier, pourrait et devrait être formulée lors de la discussion du Conseil d'administration, mais ne saurait l'être auprès des membres du bureau du Conseil, dont le rôle se limitait à ce stade à confirmer l'examen de la question à la prochaine session.
10. Par des lettres en date du 18 juillet et du 2 août 2023 adressées au Directeur général, la Vice-présidente employeuse du Conseil d'administration a exprimé l'opposition de son groupe aux demandes reçues en faisant valoir que, selon le paragraphe 3.1.3 du Règlement du Conseil d'administration, toute actualisation de l'ordre du jour provisoire devait faire l'objet de consultations au sein du groupe de sélection tripartite. En conséquence, la Vice-présidente employeuse a demandé au Directeur général d'inscrire à l'ordre du jour de la 350^e session (mars 2024) une question relative aux nouvelles solutions proposées pour assurer la sécurité juridique dans le contexte de l'interprétation de la convention n° 87, s'agissant du «droit de grève». Elle a aussi prié le Bureau d'élaborer une note contenant un examen détaillé de toutes les possibilités envisageables pour régler la difficulté d'interprétation existante par le dialogue social, dans le cadre des règles et procédures établies de l'Organisation. Dans sa réponse datée du 3 août 2023, le Directeur général a indiqué que, étant donné que la proposition du groupe des employeurs ne portait pas sur le recours à une procédure constitutionnelle, mais visait l'ajout d'une nouvelle question à l'ordre du jour de la session du Conseil d'administration de mars 2024, elle devrait, conformément à la pratique établie, être examinée par le groupe de sélection lorsque celui-ci se pencherait sur l'ordre du jour provisoire de cette future session.

11. Par une lettre circulaire en date du 4 août 2023, le Directeur général a informé tous les États Membres de la réception d'une nouvelle demande de renvoi, en portant également à leur connaissance la lettre de la Vice-présidente employeuse en date du 2 août et une note du Bureau en date du 13 juillet contenant des précisions juridiques au sujet de la procédure à suivre.
12. Les membres du bureau du Conseil d'administration se sont réunis à deux reprises, les 2 et 9 août 2023, pour régler des questions de procédure. Lors de la seconde réunion, leur attention a été appelée sur le fait que, les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution étant réunies, il n'y avait plus lieu de poursuivre l'examen de la procédure à suivre puisque, au fond, la demande de renvoi portait sur la mise en œuvre de la procédure constitutionnelle prévue à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, de sorte que le bureau n'était pas habilité à empêcher ou retarder la transmission de cette demande au Conseil d'administration pour examen et décision. Lors de la même réunion, le Président a reçu une lettre en date du 9 août signée par les 14 membres travailleurs titulaires du Conseil d'administration, dans laquelle il lui était demandé de convoquer une session spéciale au titre du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil dans l'éventualité où les membres du bureau ne parviendraient pas à s'entendre.
13. Eu égard à ces considérations, il a été conclu qu'une session spéciale aurait lieu dans la deuxième partie de l'automne, en marge de la 349^e session du Conseil d'administration, conformément à la demande initiale présentée par le groupe des travailleurs et plusieurs gouvernements en vue de faire inscrire une question supplémentaire à l'ordre du jour de cette session³.
14. Par une lettre circulaire en date du 10 août 2023, le Directeur général a informé tous les États Membres de la réception de deux demandes de renvoi supplémentaires et de la décision prise par les membres du bureau du Conseil à l'issue de leur seconde réunion, selon laquelle une session spéciale aurait lieu dans la deuxième partie de l'automne, en marge de la 349^e session du Conseil d'administration, relativement à la demande de renvoi présentée par le groupe des travailleurs et un certain nombre de gouvernements. Le Directeur général a également indiqué que le Bureau comptait diffuser d'ici le 8 septembre un rapport détaillé afin de faciliter les prochaines discussions du Conseil d'administration et que toutes observations formulées à cet égard, qui devraient avoir été reçues le 6 octobre au plus tard, seraient synthétisées et communiquées en amont de la session spéciale.
15. Entre le 25 août et le 15 septembre, le Bureau a reçu des lettres identiques de six organisations nationales d'employeurs dans lesquelles celles-ci appelaient son attention sur le non-respect par leurs gouvernements respectifs de l'obligation de mener des consultations tripartites établie dans la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, s'agissant de la demande de renvoi adressée à l'OIT, et demandaient au Directeur général d'intervenir d'urgence afin de rappeler les gouvernements concernés aux obligations leur incombant au titre de cette convention. Le Bureau a fait tenir copie de ces communications aux gouvernements en question en leur indiquant que, selon la pratique établie, les observations des organisations d'employeurs et les commentaires qu'ils pourraient vouloir formuler à cet égard seraient portés à la connaissance de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à la prochaine session de

³ Il a ensuite été demandé aux gouvernements concernés de confirmer que leurs demandes visaient bien à ce que le Conseil d'administration tienne une discussion d'urgence, quelle que soit la forme particulière qui pourrait être donnée à cette discussion pour des raisons procédurales, ce que lesdits gouvernements ont confirmé.

celle-ci (novembre-décembre 2023). L'une des organisations d'employeurs concernées a ensuite retiré sa communication.

- 16.** Par un courriel en date du 20 août 2023, le Secrétaire général de l'Organisation internationale des employeurs a transmis une «Note sur des questions de procédure concernant l'inscription d'une question urgente à l'ordre du jour de la session du Conseil d'administration» à l'effet de préciser la position du groupe des employeurs, comme suit:
- a) l'inscription d'une question urgente à l'ordre du jour ne peut se faire que par l'intermédiaire du groupe de sélection, une procédure qui ne saurait donc être contournée;
 - b) les questions relevant de l'article 37 ne sauraient être traitées de la même manière que les réclamations au titre de l'article 24 ou les plaintes au titre de l'article 26;
 - c) la disposition relative aux sessions spéciales qui figure à l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution n'est pas applicable aux questions relevant de l'article 37, paragraphe 1), et, en tout état de cause, il n'existe pas de réelle urgence ou nécessité justifiant la tenue d'une telle session;
 - d) la tenue de la session spéciale prévue au paragraphe 3.2.2. du Règlement du Conseil d'administration n'est ni justifiée ni appropriée et, de toute façon, l'ordre du jour d'une telle session doit faire l'objet d'un accord au sein du groupe de sélection;
 - e) les procédures antérieures de renvoi au titre de l'article 37, paragraphe 1, diffèrent à tel point du renvoi envisagé ici qu'elles n'offrent aucun point de comparaison.
- 17.** Dans sa réponse en date du 29 août 2023, le Bureau a fourni des éclaircissements sur les points suivants:
- a) la compétence du bureau et du groupe de sélection tripartite en ce qui concerne l'application des procédures constitutionnelles est limitée;
 - b) la tenue d'une session spéciale au titre de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution et du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration s'impose automatiquement et n'est soumise à aucune condition d'ordre procédural, si ce n'est qu'elle doit être demandée par un nombre minimum de membres;
 - c) les six procédures antérieures de saisine de la Cour permanente de justice internationale sont pertinentes et peuvent incontestablement être considérées comme ayant force de précédent.

Le Bureau a conclu en indiquant que le cadre juridique applicable avait été scrupuleusement respecté, que le bureau du Conseil d'administration avait confirmé l'obligation de tenir une session spéciale en application de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution dès lors que la demande était présentée par le nombre minimal requis de 16 membres titulaires, et que le Président était tenu de convoquer une session spéciale puisque 14 membres travailleurs titulaires avaient formulé une demande écrite à cet effet, conformément au paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration.

- 18.** Par une lettre circulaire en date du 12 septembre 2023, le Directeur général a informé tous les États Membres de la réception de deux nouvelles demandes de renvoi et d'une communication du gouvernement de la Confédération suisse dans laquelle celui-ci rappelait sa position quant à un éventuel renvoi de la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 devant la CIJ, à savoir que la Conférence internationale du Travail devrait approuver un tel renvoi ainsi que la ou les questions à poser à la Cour, que les débats à cet égard devraient être ouverts à tous les

États Membres et que les États parties à la convention n° 87 devaient être associés aux discussions concernant la ou les questions à soumettre à la Cour. Le gouvernement de la Suisse demandait en outre que le bureau du Conseil d'administration organise une discussion du Conseil réuni en comité plénier.

19. Lors d'une réunion tenue le 13 septembre 2023, le groupe de sélection tripartite a décidé que la session spéciale aurait lieu les 10 et 11 novembre 2023, immédiatement après la clôture de la 349^e session, et que son ordre du jour ne comporterait qu'une seule question, ainsi libellée: *Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention no 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.*
20. Pendant la réunion du groupe de sélection, la Vice-présidente employeuse du Conseil d'administration a remis au Président du Conseil d'administration une lettre datée du 12 septembre et signée par les 14 membres employeurs titulaires du Conseil d'administration, dans laquelle ces derniers demandaient la convocation d'une session spéciale au titre du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration aux fins de l'inscription d'urgence d'une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail. L'objet de cette session spéciale serait d'ouvrir la voie à l'adoption d'un protocole à la convention n° 87 qui porterait sur le droit de grève, ou sur les actions collectives de manière plus générale, et définirait une fois pour toutes le champ d'application et les limites du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87, ce qui réglerait le différend.
21. Par une lettre circulaire en date du 15 septembre 2023, le Directeur général a informé tous les États Membres que la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration aurait lieu le 10 novembre 2023 et serait chargée d'examiner la demande de renvoi du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements, et qu'une demande tendant à inscrire d'urgence une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la prochaine Conférence avait été reçue des 14 membres employeurs titulaires du Conseil d'administration.

► Rapport d'information du Bureau

22. Comme suite à la requête expressément formulée dans la demande de renvoi du groupe des travailleurs et de plusieurs gouvernements, le Bureau a élaboré un rapport d'information afin de faciliter la discussion du Conseil d'administration. Ce rapport, qui est annexé au présent document, décrit la genèse et l'étendue de la difficulté d'interprétation ainsi que les aspects juridiques et procéduraux de son éventuelle soumission à la CIJ pour avis consultatif⁴. Il a pour seul but de fournir des informations et d'expliquer les différents aspects de la question afin de permettre aux mandants tripartites de prendre une décision éclairée sur une éventuelle saisine de la Cour. Il n'apporte pas de réponses de fond à la controverse qui existe de longue

⁴ Le présent rapport devrait être lu conjointement avec les documents suivants: [L'initiative sur les normes – Appendice III. Document de référence pour la Réunion tripartite sur la convention \(no 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national \(révisé\) \(Genève, 23-25 février 2015\), GB.323/INS/5/Appendix III, paragr. 1-59; GB.322/INS/5, paragr. 7-53, et GB.347/INS/5, paragr. 9-27.](#)

date concernant le droit de grève, pas plus qu'il n'évalue le bien-fondé des points de vue opposés ni ne soumet un quelconque avis sur l'opportunité d'une saisine de la Cour.

23. Le rapport d'information est axé sur les deux aspects essentiels du différend, à savoir l'interprétation de la convention n° 87 et le mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, et présente le contexte factuel dans lequel s'inscrit le débat en cours. Il fournit également de brèves explications sur les questions qui pourraient être soumises à la Cour pour avis consultatif et sur les démarches procédurales que cela supposerait.
24. Ce rapport a été communiqué à tous les États Membres de l'OIT le 31 août 2023, accompagné d'une invitation à transmettre avant le 6 octobre 2023 toutes observations que ceux-ci souhaiteraient formuler sur les questions à régler, après consultation de leurs organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Un résumé des observations reçues sera publié dans un document distinct.

► Prochaines étapes

25. Dans ce contexte, à sa session spéciale, le Conseil d'administration examinera la demande tendant à ce que la difficulté d'interprétation soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour, c'est-à-dire la question de savoir s'il est ou non nécessaire de saisir la Cour pour avis consultatif et, dans l'affirmative, la ou les questions à poser à la Cour pour résoudre la difficulté. La session spéciale offrira donc une occasion d'avoir un échange de vues approfondi et de prendre une décision éclairée sur ce qu'il convient de faire, le cas échéant, y compris, mais pas exclusivement, en ce qui concerne la requête d'avis consultatif de la Cour.
26. Dans son libellé actuel, la question inscrite à l'ordre du jour de la session spéciale du Conseil d'administration devrait encourager la réflexion et permettre de débattre de toutes les options possibles, comme: la saisine immédiate ou sous conditions de la Cour; la poursuite de la discussion et le report de la décision à une session suivante; ou un accord sur les moyens de régler la difficulté d'interprétation sans en référer à la Cour.

► Projet de décision

27. **Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide**
[décision à prendre à l'issue de la session spéciale].

► Annexe

Difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève – Rapport d'information

Résumé

Depuis plus de soixante-dix ans, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, composée d'experts indépendants chargés de contrôler l'application des conventions ratifiées par les États Membres (ci-après la «commission d'experts»), considère que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale et que, en tant que tel, il est reconnu et protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

Vers 1989, le groupe des employeurs a commencé à mettre en question l'interprétation de la convention n° 87 par la commission d'experts et à contester la compétence de celle-ci pour interpréter les conventions.

La controverse s'est progressivement intensifiée et a donné lieu en 2012 à une crise institutionnelle majeure, lorsque la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (ci-après «la Conférence») s'est trouvée empêchée pour la première fois d'exercer ses fonctions de contrôle.

Un sentiment largement partagé est que le désaccord persistant sur ces aspects essentiels du mandat normatif de l'OIT nuit à la crédibilité du système de contrôle de l'Organisation et à sa réputation en tant qu'institution normative.

Selon les règles applicables, une question juridique se posant dans le cadre de l'activité de l'OIT, concernant par exemple l'interprétation d'une convention internationale du travail, peut être soumise à la Cour internationale de Justice (ci-après «la CIJ» ou «la Cour») pour avis consultatif soit par la Conférence, soit par le Conseil d'administration sur autorisation expresse de la Conférence.

Les questions juridiques qui opposent les deux groupes non gouvernementaux de l'OIT et qui pourraient être soumises à la Cour sont: premièrement, celle de savoir s'il peut être considéré que le droit de grève découle de la convention n° 87 en tant que droit des travailleurs internationalement reconnu, même s'il n'est pas expressément énoncé dans la convention; et, deuxièmement, celle de savoir si la commission d'experts a outrepassé ses pouvoirs lorsqu'elle a affirmé que le droit de grève était inhérent à la liberté syndicale, et donc protégé par la convention n° 87, ou qu'elle a recherché si les limites ou conditions posées à l'exercice du droit de grève étaient susceptibles de porter atteinte à la liberté syndicale, en contravention de la convention.

Si le Conseil d'administration décide de saisir la CIJ, ce sera la septième fois que l'OIT demande un avis consultatif en vertu de l'article 37 de sa Constitution, mais seulement la deuxième fois qu'une telle demande porte sur l'interprétation d'une convention internationale du travail.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des questions en jeu afin d'aider les mandants tripartites à prendre une décision éclairée sur une éventuelle saisine de la CIJ.

Table des matières

	Page
I. Une difficulté d'interprétation de longue date: éléments de compréhension	11
I.1. Bref rappel des deux thèses en litige	11
I.2. Histoire de la difficulté survenue sur le plan juridique	13
II. Les principales données du problème.....	21
II.1. La convention n° 87 de l'OIT et le droit de grève.....	21
II.1.1. Historique des négociations concernant la convention n° 87	21
II.1.2. Pratique ultérieurement suivie: les organes de contrôle de l'OIT et le droit de grève.....	24
II.1.3. L'interprétation des traités: règles et pratique	30
II.2. Le mandat de la commission d'experts	33
II.2.1. Établissement et évolution des responsabilités de la commission d'experts	33
II.2.2. Fonctions interprétatives des organes de contrôle et du secrétariat de l'OIT.....	36
II.2.3. Les pouvoirs implicites des organes chargés de contrôler l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme: un plus large débat.....	38
III. Question(s) à soumettre à la Cour	40
IV. Prochaines étapes possibles	42
V. Observations finales	43

Annexes

I. Projet de résolution du Conseil d'administration	45
II. Demandes d'interprétation soumises à la Cour permanente de justice internationale en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations (1922-1932).....	47
III. Déroulement de la procédure menant au prononcé d'un avis consultatif par la Cour internationale de Justice	49

I. Une difficulté d'interprétation de longue date: éléments de compréhension

I.1. Bref rappel des deux thèses en litige

1. La difficulté qui, au sein de l'OIT, oppose le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs depuis plus de trente ans recouvre deux questions: l'une concerne l'interprétation proprement dite – littérale ou dynamique – de certaines dispositions de la convention n° 87, en particulier ses articles 3 et 10, et l'autre concerne la compétence de la commission d'experts pour procéder à une telle interprétation, ainsi que les limites de cette compétence.
2. Sur la question de l'interprétation de la convention n° 87, le groupe des employeurs avance deux arguments principaux: le premier est que cet instrument ne contient aucune disposition dont le sens ordinaire ou littéral impliquerait – en application de la règle coutumière d'interprétation des traités énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après la «Convention de Vienne») – l'existence d'un droit de grève; le second est que les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 87 – lesquels, selon l'article 32 de la Convention de Vienne, peuvent servir de moyen complémentaire d'interprétation – confirment que l'intention des rédacteurs n'était manifestement pas d'inclure le droit de grève dans le champ d'application de la convention n° 87 ¹.
3. En ce qui concerne la compétence de la commission d'experts pour interpréter les conventions, la position du groupe des employeurs est que, malgré les tentatives de la commission d'élargir de facto son mandat, celle-ci n'est investie depuis sa création que de fonctions purement techniques et non judiciaires. En outre, le groupe des employeurs soutient que les conclusions de la commission ne sauraient être considérées comme ayant un caractère contraignant puisque, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, seule la CIJ peut donner une interprétation obligatoire des normes internationales du travail. Le groupe des employeurs s'oppose donc systématiquement à ce qu'il considère comme une acceptation «dogmatique», par la commission d'experts, d'un droit de grève universel, explicite et détaillé ainsi qu'aux tentatives de cette dernière de créer une nouvelle «jurisprudence» alors qu'elle n'a ni pouvoir législatif ni compétence pour rendre des décisions contraignantes sur l'application des législations nationales ². Selon une publication de l'Organisation internationale des employeurs:

Le droit de grève n'est pas prévu dans les conventions 87 et 98 de l'OIT – et elles n'ont d'ailleurs pas été rédigées dans ce sens par les mandants tripartites à l'époque de [leur] création et de [leur] adoption. [...] Malgré ce contexte, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) maintient que le droit de grève se [fonde] sur l'article 3 de la convention n° 87 [...] et l'article 10 [...] Sur la base de cette interprétation, la CEACR étudie chaque année de nombreux cas impliquant des dispositions nationales spécifiques ou des pratiques limitant les actions de grève. Dans près de 90 à 98 pour cent des cas, les experts concluent que les restrictions au droit de grève, qu'elles soient de facto ou de jure, ne sont pas compatibles avec la convention. Ils ont donc élaboré un corpus complet sur un droit de grève extrêmement détaillé qui aboutit à une liberté très étendue et presque illimitée de faire grève.³

¹ Conférence internationale du Travail (CIT), 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 25/35-40. Voir aussi Alfred Wiskirchen, «Le système normatif de l'OIT: Pratique et questions juridiques», *Revue internationale du Travail* 144, n° 3 (2005): 267-305.

² CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 28/9-12. Voir aussi Wiskirchen, 286-288.

³ Organisation internationale des employeurs (OIE), «Les conventions 87 et 98 reconnaissent-elles le droit de grève?», octobre 2014, 1-4.

4. Le groupe des travailleurs défend une position diamétralement opposée sur ces deux questions. S'il convient que les règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne ont force de droit international coutumier et s'appliquent donc à la convention n° 87, il met l'accent sur la possibilité d'interprétation «dynamique» offerte par l'article 31 de la Convention de Vienne, dans la mesure où ce dernier dispose qu'un traité doit être interprété dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but. En conséquence, le groupe des travailleurs soutient que les termes de la convention n° 87 garantissant le droit d'organisation doivent être compris dans le contexte du libellé pertinent du préambule de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie, et compte tenu de toute pratique ultérieure établissant l'existence d'un accord général quant à leur interprétation, à travers par exemple la jurisprudence constante des organes chargés de veiller à l'application de la convention. Il affirme en outre qu'il n'est pas nécessaire de faire appel aux travaux préparatoires, puisque les conditions énoncées dans la Convention de Vienne ne sont pas remplies, l'interprétation proposée en application de son article 31 ne laissant pas le sens ambigu ou obscur et ne conduisant pas à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable.⁴
5. À propos du mandat de la commission d'experts, le groupe des travailleurs considère que tous les organes de l'OIT ayant des attributions de contrôle interprètent nécessairement le sens des normes et que, par conséquent, la commission d'experts – ainsi que les commissions d'enquête chargées d'étudier les plaintes déposées au titre de l'article 26, les comités tripartites institués pour examiner les réclamations présentées au titre de l'article 24 et la Commission de l'application des normes – peuvent occasionnellement exercer des fonctions interprétatives, sous réserve de toute interprétation contraignante susceptible d'être formulée par la CIJ⁵.
6. En ce qui concerne les solutions envisageables pour aller de l'avant, le groupe des employeurs rappelle souvent qu'il a «proposé de discuter, lors de la [Conférence internationale du Travail], de la question de savoir si un droit de grève devait être repris dans un des instruments de l'OIT [, mais] [qu'il] n'y a pas été donné suite», alors que, d'après lui, «avec sa structure tripartite unique, l'OIT [serait] le lieu idéal et le plus approprié pour résoudre cette question»⁶. À la 344^e session du Conseil d'administration (mars 2022), dans le cadre de l'examen du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle et des propositions destinées à assurer la sécurité juridique, la porte-parole du groupe des employeurs a déclaré ce qui suit:
- l'article 37 ne constitue pas une solution viable, car le droit de grève est un sujet multidimensionnel et complexe, qui ne peut être considéré indépendamment des systèmes et pratiques de relations professionnelles hétérogènes en place dans les États Membres de l'OIT. Il est peu probable que le recours aux options prévues à l'article 37 permette d'assurer la sécurité juridique. On ne voit en effet pas bien comment des organes extérieurs et judiciaires pourraient trouver une solution largement acceptée des mandants sur un sujet si délicat. [...] Ceux-ci disposent en effet d'un important espace de dialogue et de coopération propre à la recherche du consensus. La saisine d'organes extérieurs et judiciaires, qu'il s'agisse de la Cour internationale de Justice (CIJ) ou d'un tribunal de l'OIT, ne devrait intervenir que si toutes les possibilités de dialogue entre les principaux acteurs de l'Organisation compétents en matière de normes de l'OIT ont été épuisées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.⁷
7. Un an plus tard, revenant sur la question de la sécurité juridique à la 347^e session du Conseil d'administration (mars 2023), la porte-parole du groupe des employeurs a réaffirmé que «la Cour internationale de Justice [...] ne devrait être saisie qu'en dernier ressort. Il serait

⁴ Confédération syndicale internationale (CSI), «The right to strike and the ILO: The legal foundations», mars 2014, 74-88.

⁵ CSI, 35-40.

⁶ OIE, 11-12.

⁷ Procès-verbaux de la 344^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.344/PV, parag. 139.

préférable de rechercher des solutions internes qui bénéficient d'un large soutien des mandants»⁸.

8. En revanche, le groupe des travailleurs affirme que ceux qui souhaitent continuer à contester le droit de grève ont deux possibilités en vertu de la Constitution de l'OIT: prier le Conseil d'administration du BIT de demander un avis consultatif à la CIJ (article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT) ou accepter l'institution d'un tribunal interne indépendant en vue du prompt règlement de toutes questions ou difficultés («*dispute*» en anglais) relatives à l'interprétation de la convention n° 87 (article 37, paragraphe 2)⁹. Lorsque la question de la mise en œuvre de l'article 37 de la Constitution a été soumise au Conseil d'administration en mars 2022, la porte-parole du groupe des travailleurs a indiqué que la seule façon «de régler le différend («*dispute*») persistant concernant l'interprétation de la convention n° 87 et du droit de grève d'une manière qui garantisse la sécurité juridique et soit conforme à la Constitution de l'OIT [était] de le soumettre à la CIJ»¹⁰. Un an plus tard, à la session de mars 2023 du Conseil d'administration, la porte-parole du groupe des travailleurs a déclaré ce qui suit:

L'OIT est dotée par sa propre Constitution d'un mécanisme de règlement des différends. [...] [L]a discussion de cette question n'a que trop duré et [l'oratrice] ne voit pas l'intérêt de poursuivre le dialogue social en la matière alors qu'un consensus reste hors de portée. Le consensus est impossible tant les points de vue sont incompatibles: soit les membres acceptent l'existence d'un lien entre la convention n° 87 et le droit de grève (lien qui a déjà été établi non seulement par la commission d'experts, mais aussi par le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite) et respectent l'autorité du système de contrôle de l'OIT et de la commission d'experts, soit ils ne le font pas. Certains désaccords ne peuvent être résolus par la voie du dialogue et ne peuvent l'être que par le recours à une autorité. La Constitution de l'OIT désigne l'autorité à laquelle l'OIT peut en référer: il s'agit de la Cour.[...] L'OIT devrait faire bon usage du mécanisme de règlement dont l'a dotée sa Constitution.¹¹

1.2. Historique de la difficulté survenue sur le plan juridique

9. Il n'est pas rare d'entendre que la difficulté relative à l'interprétation de la convention n° 87, pour ce qui a trait au droit de grève, est survenue ces dix dernières années mais, en réalité, la question alimente le débat politique et juridique depuis plus d'un demi-siècle, principalement lors des discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Un élément caractéristique à cet égard est que les parties campent fermement sur leurs positions et refusent toute concession, ce qui met à rude épreuve les principes fondamentaux sur lesquels reposent le système de contrôle de l'OIT et son ordre constitutionnel.
10. La portée de la convention n° 87 du point de vue du droit de grève fut mise en question pour la toute première fois en 1953, lorsque le porte-parole employeur du Comité de la liberté syndicale déclara: «il n'existe pas, en matière de droit de grève, de réglementation

⁸ GB.347/PV(Rev.), paragr. 231.

⁹ CSI, 4.

¹⁰ GB.344/PV, paragr. 145. Dans le même ordre d'idées, la représentante du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM) a exprimé le point de vue suivant: «Les modalités fondées sur le consensus tripartite ont pour l'heure uniquement permis d'établir un consensus politique temporaire et ne peuvent apporter la sécurité juridique nécessaire pour garantir le fonctionnement efficace du système de contrôle. Des mesures doivent par conséquent être prises en vue d'un règlement dans le cadre de l'article 37 de la Constitution. [...] Le groupe des PIEM attend avec intérêt de pouvoir participer à un processus tripartite visant à formuler de manière équilibrée une question pour soumission à la CIJ et à constituer le dossier» (paragr. 50-151).

¹¹ GB.347/PV(Rev.), paragr. 278. Dans le même esprit, le représentant de l'Union européenne et de ses États membres a dit ce qui suit: «Le désaccord prolongé sur le droit de grève dans le contexte de la convention n° 87 doit être résolu dans le cadre des dispositions de l'article 37, paragraphe 1. [...] [L]a Cour est bien placée pour examiner ce différend, et [...] le Conseil d'administration [est invité] à la saisir sans délai.» (paragr. 254). Les représentantes du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (paragr. 247) et du groupe des PIEM (paragr. 250) ont exprimé des points de vue analogues.

internationale qui autorise les organes de l'Organisation à porter un jugement sur les réglementations nationales que tel ou tel pays peut avoir établies dans ce domaine»¹². La question fut ensuite soulevée à la 58^e session (1973) de la Conférence dans le cadre d'une discussion de la Commission de l'application des normes sur le droit de grève dans le secteur public. À cette occasion, le membre travailleur du Japon indiqua: «alors qu'on prétend souvent que le droit de grève n'est pas protégé par les conventions internationales du travail, la convention n° 87 prévoit que les syndicats ont le droit d'organiser leurs activités et de formuler leur programme et elle garantit ainsi implicitement le droit de grève». Le membre employeur du Japon affirma à l'inverse qu'«en aucun cas le Comité de la liberté syndicale ne s'[était] référé au droit de grève comme à un droit absolu, particulièrement dans les services essentiels et dans le service public», tandis que le membre gouvernemental de la Suisse déclara que la convention n° 87 ne couvrait pas le droit de grève, comme en témoignaient les travaux préparatoires de la convention¹³.

- 11.** En 1986, lors d'une discussion concernant l'application de la convention n° 87 par la République arabe syrienne, le membre gouvernemental de la République démocratique allemande rappela ce qui suit:

la convention ne mentionne dans aucune de ses dispositions le droit à la grève. Pourtant la commission d'experts déclare que l'interdiction de la grève est contraire à l'article 3 de la convention. Cette conclusion ne repose pas sur le texte de la convention, mais doit être considérée comme une simple interprétation de la commission d'experts. Une telle méthode de travail doit être rejetée car elle est en contradiction directe avec le principe selon lequel les gouvernements n'ont l'obligation de faire rapport que sur les instruments qu'ils ont ratifiés. Toute autre conclusion serait susceptible de conduire à des incertitudes et à une insécurité juridique qui risquent d'empêcher de nouvelles ratifications, les États ne pouvant connaître à l'avance les interprétations qui seront données ultérieurement sur les conventions considérées.¹⁴

- 12.** En 1989, dans le cadre de la Commission de l'application des normes de la Conférence, le membre employeur de la Suède fit observer:

Un seul organisme – la Cour internationale de Justice – est habilité à donner des interprétations des conventions de l'OIT qui font foi. [...] Il faudrait [...] avoir toujours présent à l'esprit la fonction de suprême arbitre de la Cour internationale de Justice. Une convention de l'OIT doit être interprétée conformément aux principes établis dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969). [...] [L]e présent rapport de la commission d'experts contient malheureusement un certain nombre d'interprétations qui vont trop loin, surtout en ce qui concerne les conventions relatives aux droits fondamentaux de l'homme, et en particulier la convention n° 87.¹⁵

- 13.** À la même session, lors de la clôture de la discussion générale, le représentant du Secrétaire général déclara notamment:

il appartient aux gouvernements qui contestent les interprétations données par les organes de contrôle de saisir éventuellement la Cour internationale de Justice. Dans deux cas, la commission d'experts a attiré l'attention sur cette possibilité. En ce qui concerne les questions du droit de grève et des services essentiels, on peut dire que la jurisprudence des organes de contrôle a été constante. Pour ce qui est du droit de grève, tant la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale ont estimé que ce droit constitue un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts

¹² *Procès-verbaux de la 121^e session du Conseil d'administration* (mars 1953), 39.

¹³ CIT, 58^e session, 1973, *Compte rendu des travaux*, 590, paragr. 26.

¹⁴ CIT, 72^e session, 1986, *Compte rendu des travaux*, 31/35.

¹⁵ CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu des travaux*, 26/6, paragr. 21.

économiques et sociaux. Ce principe a toujours été soutenu par ces deux organes de contrôle, qui ont, au fil du temps, déterminé les conditions dans lesquelles ce droit devrait s'exercer.¹⁶

14. En 1990, la discussion générale de la Commission de l'application des normes fut en partie consacrée aux liens entre les organes de contrôle et l'interprétation des conventions. Réagissant à l'avis exprimé par la commission d'experts – selon lequel ses points de vue sur la teneur et le sens des dispositions des conventions devaient être considérés comme valides et généralement acceptés dans la mesure où ils n'étaient pas contredits par la CIJ, l'acceptation de ces considérations étant indispensable pour assurer la sécurité juridique et le respect du principe de légalité –, les membres employeurs estimèrent que:

l'avis de la commission d'experts, qui revient à considérer ses évaluations comme ayant un caractère obligatoire tant que la Cour n'est pas saisie, ne saurait être fondé. [...] Pour une raison juridique, [...] car cela est contredit par les dispositions de la Constitution de l'OIT et du Règlement de la Conférence sur la présentation des rapports des gouvernements et le mandat de la commission de la Conférence. Celle-ci a une compétence propre d'examen.

[...]

À cet égard, les membres employeurs rappellent à titre d'exemple leurs divergences d'interprétation avec les experts sur les questions du droit de grève. Bien que ces questions ne soient réglées de façon expresse dans aucune norme [...] (si on excepte le cas très particulier de la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951), les experts ont progressivement déduit de la convention n° 87 un droit de grève qui n'est plus guère limité, ce que les membres employeurs ne peuvent accepter, non seulement parce qu'ils ont des réserves juridiques mais surtout parce que cela touche directement les intérêts des employeurs.¹⁷

15. Au cours des trois années suivantes, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes firent régulièrement consigner dans le compte rendu des travaux leur objection de principe à ce que la commission d'experts exerce une fonction interprétative, en particulier en ce qui concerne la convention n° 87 et le droit de grève. Par exemple, en 1991, les membres employeurs déclarèrent:

les critères d'interprétation qui s'imposent aux experts sont contenus dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Les critères d'interprétation contenus dans cet instrument ne peuvent être écartés par la simple reconnaissance de l'existence d'une convergence d'opinions entre plusieurs organes de l'OIT, comme cela se fait, notamment avec le Comité de la liberté syndicale [...]. L'application de la Convention de Vienne est incontestée en droit international [...]. Un autre principe non contesté en droit international est *in dubio mitius* (si les termes d'une disposition d'un traité ne sont pas clairs, le choix entre différentes interprétations admissibles doit s'opérer en faveur de celle qui implique le moins d'obligations pour les Parties). Les membres employeurs n'ont pas insisté sur le principe de façon théorique mais du fait de ses implications pratiques sur la manière [dont] des questions importantes ont été interprétées et appliquées en pratique, tel que le droit de grève, lequel n'est même pas inscrit dans la convention applicable, mais est devenu l'objet de principes minutieusement ciselés, extraits par voie d'interprétation.¹⁸

Dans le même ordre d'idées, le membre employeur des États-Unis nota:

il n[']appartient pas [à la commission d'experts] de fonctionner comme un législateur supranational, si l'interprétation donnée ne peut se fonder sur les travaux du comité tripartite ayant rédigé la convention. C'est en agissant sans retenue que la commission d'experts introduirait cette incertitude juridique qu'elle considère comme sapant «le bon fonctionnement du système normatif de l'OIT». [...] [I] ne convient pas que la commission d'experts entérine

¹⁶ CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu des travaux*, 26/7, paragr. 23.

¹⁷ CIT, 77^e session, 1990, *Compte rendu des travaux*, 27/6, paragr. 22-23.

¹⁸ CIT, 78^e session, 1991, *Compte rendu des travaux*, 24/6, paragr. 26.

dans leur intégralité les décisions du Comité de la liberté syndicale qui se fondent sur des principes généraux et ne sont pas limitées aux termes de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, étendant la portée de ces textes au-delà de l'intention des auteurs de ces conventions, telle que reflétée par les travaux préparatoires et par les textes.¹⁹

16. À la même session, le membre gouvernemental du Danemark, s'exprimant au nom des gouvernements nordiques, exprima l'avis suivant:

la commission d'experts va peut-être un peu trop loin lorsqu'elle suggère qu'un gouvernement qui n'accepte pas son interprétation devrait demander une décision juridiquement contraignante à la Cour internationale de Justice. [C]ette obligation n'est pas dans l'esprit de l'article 37 de la Constitution de l'OIT²⁰.

17. En 1993, au cours d'une discussion sur l'opportunité de créer un tribunal interne en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes rappelèrent que «[l]e rapport de la commission de la Conférence qui a[vait] conduit à la création de la commission d'experts spécifiait que celle-ci n'aurait pas de capacité ou de compétence judiciaire pour donner des interprétations de conventions». Ils précisèrent en outre que leur position était restée la même puisque, en 1953 déjà, «le porte-parole des employeurs, Pierre Waline, rejetait catégoriquement qu'un droit de grève spécifique p[ût] être déduit» des conventions n°s 87 et 98. Enfin, les membres employeurs indiquèrent que «la convention n° 87 ne réglementait pas le droit de grève [car] le texte de la convention ne le mentionn[ait] pas, et les travaux préparatoires montr[ai]ent qu'il n'y a[vait] pas eu de consensus à la Conférence sur la question»²¹.

18. À cette même session de 1993, les membres travailleurs formulèrent l'avis suivant:

la signification ordinaire des termes d'une convention concernant les droits de l'homme, comme la convention n° 87, doit s'apprécier dans son contexte et à la lumière du but et de l'objectif de cette convention. Les conventions traitant des droits de l'homme devraient nécessairement être interprétées progressivement et comme des instruments vivants.²²

Ils firent en outre observer que:

Le droit de grève est inséparable de la notion de liberté syndicale [...]. [D]ivers principes de liberté syndicale [sont] considérés comme faisant partie du droit coutumier; l'interprétation du droit de grève dans la convention n° 87 donnée par la commission d'experts a été acceptée depuis de nombreuses années et cela la rend pertinente en vertu de l'article 31 3) c) de la Convention de Vienne. [...] [L]e droit de grève doit être considéré à la lumière du principe *ubi jus ibi remedium* comme un ultime moyen d'exercer la substance des droits contenus dans les conventions n°s 87 et 98²³.

19. En 1994, la publication de l'étude d'ensemble de la commission d'experts sur les conventions n°s 87 et 98 donna lieu à un nouvel échange de vues sur le droit de grève au sein de la Commission de l'application des normes²⁴. Les membres employeurs indiquèrent «qu'ils ne [pouvaient] absolument pas accepter que la commission d'experts déduise du texte de la convention un droit aussi global, précis et détaillé»²⁵. Faisant expressément référence aux

¹⁹ CIT, 78^e session, 1991, *Compte rendu des travaux*, 24/6, paragr. 28.

²⁰ CIT, 78^e session, 1991, *Compte rendu des travaux*, 24/7, paragr. 33.

²¹ CIT, 80^e session, 1993, *Compte rendu des travaux*, 25/5, paragr. 20, 21; 25/9, paragr. 58.

²² CIT, 80^e session, 1993, *Compte rendu des travaux*, 25/5, paragr. 23.

²³ CIT, 80^e session, 1993, *Compte rendu des travaux*, 25/10 et 25/11, paragr. 61.

²⁴ CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 25/35-25/46, paragr. 114-148.

²⁵ CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 25/36, paragr. 116.

travaux de la Conférence ayant conduit à l'adoption des conventions n^{os} 87 et 98 et de la recommandation n^o 92, ils déclarèrent ce qui suit:

il est incompréhensible pour les membres employeurs que les organes de contrôle aient pu se prononcer sur la portée et le contenu exacts du droit de grève en l'absence de dispositions concrètes et explicites sur le sujet [...]. Ce que la commission d'experts a mis ici en pratique s'appelle un axiome en mathématiques, et un dogme en théologie catholique: il s'agit de l'acceptation totale, sans conditions préalables, d'une vérité tenue pour certaine et de laquelle tout dérive. [...] [L]e droit de grève n'avait pas été oublié lors de l'élaboration de ces instruments: des tentatives ont été faites pour intégrer ce droit aux conventions, mais ont été rejetées, faute de majorité. [...] S'agissant de l'observation du membre travailleur de Pologne selon laquelle les conventions devraient être interprétées de façon dynamique et fonctionnelle, les membres employeurs y voient un aveu qu'il n'existe pas de fondement juridique au droit de grève dans les instruments de l'OIT. ²⁶

20. Réfutant ces arguments, les membres travailleurs réaffirmèrent que:

le droit de grève [était] un corollaire indissociable du droit d'association syndicale [qui était] protégé par la convention n^o 87 et par les principes énoncés dans la Constitution de l'OIT. Sans droit de grève, la liberté syndicale serait vidée de sa substance; il suffit pour s'en convaincre de parcourir les travaux préparatoires de la convention n^o 87, les multiples conclusions et recommandations du Comité de la liberté syndicale et les études d'ensemble successives que la commission d'experts a élaborées sur le sujet. Dans l'étude de 1994, la commission d'experts a formellement et clairement confirmé cette relation, consacrant un chapitre distinct aux principes et modalités du droit de grève. ²⁷

21. Au cours des quinze années suivantes, les membres employeurs continuèrent d'émettre systématiquement des réserves quant à l'interprétation de la convention n^o 87 donnée par la commission d'experts au sujet du droit de grève. En 1999, par exemple, les membres employeurs de la Commission de l'application des normes déclarèrent:

des doutes substantiels subsistent quant à l'interprétation de ces conventions, laquelle diverge largement par rapport à leur libellé. C'est donc une bien maigre consolation de rappeler qu'une interprétation contraignante de textes juridiques ne peut être faite que par la seule Cour internationale de Justice. En l'absence de toute décision de la part de cette instance, il n'existe donc pas d'interprétation contraignante d'une manière générale de l'une et l'autre convention. ²⁸

22. En 2002, les membres employeurs s'exprimèrent en ces termes:

il serait erroné à bien des égards de penser que les recommandations individuelles faites par le Comité de la liberté syndicale puissent créer une jurisprudence sur le droit de grève. Les membres employeurs répètent depuis douze ans, comme ils l'avaient déjà dit en 1953, que l'on ne saurait déduire l'existence d'un droit de grève dans les conflits du travail de la convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ou de la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Ce point de vue est fondé sur trois éléments: le libellé des normes, l'application correcte de règles contraignantes d'interprétation des traités internationaux, et les documents révélant les intentions quant à leur portée lorsque les normes en question ont été élaborées et adoptées. ²⁹

23. Dans le même esprit, en 2004, les membres employeurs rappelèrent que:

ce qui n'a pas besoin d'être interprété ne doit pas l'être. La Cour internationale de Justice a également constaté que la Convention de Vienne confirme ce principe. La base de

²⁶ CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 25/37-25/39, paragr. 119, 124-125.

²⁷ CIT, 81^e session, 1994, *Compte rendu des travaux*, 25/38, paragr. 136.

²⁸ CIT, 87^e session, 1999, *Compte rendu des travaux*, 23/39, paragr. 114.

²⁹ CIT, 90^e session, 2002, *Compte rendu des travaux*, 28/15, paragr. 48.

l'interprétation est le texte lui-même, soit les termes de la convention selon leur sens naturel et usuel en vertu de la «règle du sens ordinaire». Les travaux préparatoires d'une convention ne sont importants que si les termes du traité demeurent obscurs.³⁰

En 2010, ils «ont à nouveau demandé à la commission d'experts de revoir son interprétation du droit de grève, laquelle a été progressivement élargie depuis 1959 et ne trouve pas de fondement dans les conventions n^{os} 87 et 98»³¹.

- 24.** En 2012, le désaccord persistant relatif à l'interprétation par la commission d'experts de la convention n^o 87 s'agissant du droit de grève a provoqué une crise institutionnelle. Pour la première fois depuis la création de la Commission de l'application des normes, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur la liste des cas de non-respect devant être examinés par la commission. Les membres employeurs se sont opposés très fermement à l'interprétation que la commission d'experts donnait de la convention n^o 87 et du droit de grève dans son étude d'ensemble de 2012, et ont indiqué que «leurs positions et leurs actions dans tous les domaines d'activités de l'OIT concernant la convention et le droit de grève en [seraient] profondément modifiées»³². Ainsi, en l'absence d'éclaircissement concernant le mandat incombant à la commission d'experts dans le cadre de l'étude d'ensemble, «ils ne pou[v]aient [...] accepter la supervision de cas relatifs à la convention n^o 87 qui comprendrait des interprétations du droit de grève par la commission d'experts»³³. Or le groupe des travailleurs a estimé que cette position était inacceptable³⁴, de sorte que la Commission de l'application des normes a finalement conclu ses travaux sans avoir examiné aucun cas de non-respect de la convention³⁵.
- 25.** En novembre-décembre 2012, face à la contestation directe de son autorité et à la demande du groupe des employeurs visant l'inclusion dans son rapport d'une sorte de réserve relative au droit de grève, la commission d'experts a exposé sa conception de son mandat. Elle a notamment expliqué, au sujet du contrôle de l'application des conventions:

Cette démarche requiert logiquement et inévitablement une évaluation, laquelle implique elle-même un certain degré d'interprétation tant de la législation nationale que du texte de la convention. [...] [La] combinaison d'indépendance, d'expérience et de compétence [des membres de la commission] contribue à asseoir la légitimité de [celle-ci] au sein de la communauté de l'OIT. [...] [La commission] a toujours dit clairement que les conseils qu'elle formule [...] ne sont pas contraignants. [...] [L]es opinions ou conclusions – sans caractère contraignant – de la commission d'experts ont pour but de guider l'action des États Membres de l'OIT par la vertu de leur rationalité et de leur force de persuasion, [et] de la source de leur légitimité.³⁶

³⁰ CIT, 92^e session, 2004, *Compte rendu des travaux*, 24/21 et 24/22, paragr. 79.

³¹ CIT, 99^e session, 2010, *Compte rendu provisoire*, partie I/19, paragr. 57.

³² CIT, 101^e session, 2012, *Compte rendu des travaux*, partie I/24, paragr. 82.

³³ CIT, 101^e session, 2012, *Compte rendu des travaux*, partie I/38, paragr. 150.

³⁴ CIT, 101^e session, 2012, *Compte rendu des travaux*, partie I/43, paragr. 171.

³⁵ Au sujet de la crise institutionnelle de 2012, voir, entre autres: Francis Maupain, «The ILO supervisory system: A model in crisis», *International Organizations Law Review* 10, n^o 1 (2013): 117-165; Lee Swepston, «Crisis in the ILO Supervisory System: Dispute over the Right to Strike», *International Journal of Comparative Law and Industrial Relations* 29, n^o 2 (2013): 199-218; Janice R. Bellace, «The ILO and the right to strike», *International Labour Review* 153, n^o 1 (2014): 29-70; Keith D. Ewing, «Myth and Reality of the Right to Strike as a "Fundamental Labour Right"», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 29, n^o 2 (2013): 145-166; Paul Mackay, «The Right to Strike: Commentary», *New Zealand Journal of Employment Relations* 38, n^o 3 (2014): 58-70.

³⁶ CIT, 102^e session, 2013, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), paragr. 33-36.

La commission d'experts a conclu qu'ajouter une réserve n'était pas nécessaire, car cela «interfererait à des égards multiples et majeurs avec son indépendance»³⁷.

26. À la 102^e session (2013) de la Conférence, une note a été insérée dans les conclusions relatives à tous les cas individuels liés à l'application de la convention n° 87 qui avaient été examinés par la Commission de l'application des normes, à savoir: «La commission n'a pas abordé le droit de grève dans ce cas, les employeurs n'étant pas d'accord avec le fait que la convention n° 87 reconnaisse le droit de grève»³⁸.
27. En novembre-décembre 2013, la commission d'experts est revenue sur la question de l'insertion d'une réserve et a décidé d'ajouter le paragraphe suivant, que l'on retrouve depuis invariablement dans son rapport:

Mandat

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.³⁹

28. À la 103^e session (2014) de la Conférence, la Commission de l'application des normes n'a pas été en mesure d'adopter des conclusions sur 19 cas individuels en raison du désaccord concernant la question du droit de grève⁴⁰.
29. Face à cette impasse, le Conseil d'administration a, à sa session d'octobre-novembre 2014, examiné un document exposant les modalités, la portée et le coût des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 37 de la Constitution⁴¹. Au cours de la discussion, le Vice-président travailleur a dit que son groupe était «parvenu à l'inévitable conclusion que, pour permettre au système de contrôle de l'OIT de demeurer pertinent et de continuer à fonctionner, la seule solution [était] de soumettre d'urgence le différend en matière d'interprétation à la Cour internationale de Justice [...] pour avis consultatif»⁴². Les membres employeurs, toutefois, n'étaient pas favorables à la saisine de la Cour et préféraient que le différend fût réglé moyennant un dialogue tripartite: «Le scénario ainsi proposé permettrait d'économiser du

³⁷ CIT, 102^e session, 2013, *Rapport de la Commission d'experts*, paragr. 36.

³⁸ CIT, 102^e session, 2013, *Compte rendu des travaux*, 16, partie I/58.

³⁹ CIT, 103^e session, 2014, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), paragr. 31.

⁴⁰ CIT, 103^e session, 2014, *Compte rendu des travaux*, 13, partie I/53-59, paragr. 201-219.

⁴¹ Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, GB.322/INS/5, annexe I.

⁴² Procès-verbaux de la 322^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.322/PV, paragr. 50.

temps et des ressources, et serait plus participatif et plus souple qu'une procédure devant la CIJ. Solliciter l'avis de la Cour reviendrait à reconnaître non seulement que le tripartisme et le dialogue social ont échoué, mais aussi que les possibilités d'un tel dialogue n'ont même pas été exploitées pour tenter de régler le présent différend»⁴³. Côté gouvernements, le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, le groupe des pays industrialisés à économie de marché et l'Union européenne et ses États membres ont soutenu la proposition de renvoi devant la CIJ, tandis que le groupe de l'Asie et du Pacifique s'est déclaré favorable aux discussions tripartites et que le groupe de l'Afrique a estimé que la saisine de la CIJ devait être une solution de dernier recours⁴⁴.

- 30.** Dans ce contexte, le Conseil d'administration a décidé de convoquer une réunion tripartite – qui lui ferait rapport à sa session de mars 2015 – sur la question de la convention n° 87 concernant le droit de grève et les modalités et pratiques de l'action de grève à l'échelle nationale. La réunion s'est tenue du 23 au 25 février 2015. À cette occasion, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont présenté une déclaration conjointe dans laquelle ils ont exposé un ensemble de mesures afin de trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouvait alors le système de contrôle⁴⁵. Cette déclaration conjointe indiquait que les mandants de l'OIT reconnaissaient aux travailleurs et aux employeurs le droit de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts professionnels légitimes et que cette reconnaissance internationale par l'Organisation exigeait des groupes des travailleurs et des employeurs qu'ils se penchent sur certaines questions systémiques, telles que le mandat de la commission d'experts et les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes (établissement de la liste des cas et adoption des conclusions). La déclaration conjointe ne prévoyait pas de mesures de suivi sur la question particulière du droit de grève dans le contexte de la convention n° 87. De son côté, le groupe gouvernemental a prononcé deux déclarations. La première énonçait sa position commune au sujet du droit de grève, dont il reconnaissait qu'il était «lié à la liberté syndicale, qui [était] un principe et droit fondamental au travail de l'OIT [...et que,] [s]ans protection de ce droit de grève, la liberté syndicale et, en particulier, le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs ne p[ouvaient] être pleinement garantis». Le groupe gouvernemental a toutefois précisé que «le droit de grève [n'était] pas un droit absolu [et que sa] portée et les conditions de son exercice [étaient] réglementées au niveau national». Dans sa seconde déclaration, le groupe gouvernemental a pris acte de la déclaration conjointe du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs et a appelé à la tenue d'une discussion approfondie au sein du Conseil d'administration⁴⁶.
- 31.** Les trois déclarations ont été présentées à la session de mars 2015 du Conseil d'administration comme étant le résultat de la réunion tripartite. À cette session, les membres employeurs ont réaffirmé que, de leur point de vue, le «droit de grève» n'était pas reconnu par la convention n° 87, la déclaration conjointe étant considérée comme un engagement à continuer de travailler ensemble afin de renforcer le système de contrôle en dépit des divergences d'opinions. Les membres travailleurs ont confirmé que la déclaration conjointe avait pour seul but de permettre à l'OIT de reprendre le contrôle de l'application des normes. Ils ont maintenu que le droit de grève était protégé par la convention n° 87. À la lumière du résultat de la réunion tripartite, le Conseil d'administration a décidé «de ne prendre dans l'immédiat aucune mesure au titre de l'article 37 de la Constitution pour résoudre la question de l'interprétation

⁴³ GB.322/PV, paragr. 58.

⁴⁴ GB.322/PV, paragr. 64, 70, 78, 82.

⁴⁵ L'initiative sur les normes, Addendum, GB.323/INS/5(Add.); L'initiative sur les normes – Appendice I, GB.323/INS/5/Appendice I, annexe I.

⁴⁶ GB.323/INS/5/Appendice I, annexes II et III.

de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève». Il a cependant pris un certain nombre de décisions en lien avec le système de contrôle et la mise en place du mécanisme d'examen des normes ⁴⁷.

32. À la 104^e session (2015) de la Conférence, la Commission de l'application des normes n'a formulé d'observations sur le droit de grève que dans une seule de ses conclusions concernant l'application de la convention n° 87. L'absence de toute référence au droit de grève est le *modus vivendi* qui prévaut à ce jour au sein de la commission. Les membres employeurs continuent toutefois d'opposer leurs objections aux observations formulées par la commission d'experts quant aux conditions d'exercice du droit de grève ⁴⁸.
33. En conclusion, les constatations ci-après peuvent être formulées. Premièrement, la difficulté juridique tient fondamentalement à deux questions, qui consistent à savoir si le droit de grève est un moyen légitime de défense des intérêts des travailleurs qui est reconnu et protégé par la convention n° 87, et si la commission d'experts est habilitée à élaborer, lorsqu'elle s'acquitte de ses attributions de contrôle, un cadre élargi et détaillé aux fins de l'examen et de l'appréciation des conditions d'exercice de ce droit. Deuxièmement, et de manière plus générale, le désaccord porte fondamentalement sur le point de savoir si la commission d'experts a compétence pour créer de nouvelles obligations juridiques à la charge des États ayant ratifié les conventions internationales du travail lorsqu'elle fait une interprétation incidente, ou fonctionnelle, desdites conventions dans l'exercice de ses attributions de contrôle. Troisièmement, il est largement admis que la convention n° 87 devrait être interprétée conformément aux principes de droit international coutumier régissant l'interprétation des traités, tels qu'ils sont codifiés dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et que seule la CIJ est habilitée à formuler des avis contraignants et faisant autorité au sujet de l'interprétation des conventions internationales du travail.

II. Principales données du problème

34. Pour mieux comprendre les profondes divergences de vues qui opposent le groupe des employeurs et celui des travailleurs sur cette question, il importe d'examiner de plus près, premièrement, la convention n° 87, l'historique des négociations la concernant et la manière dont elle a été interprétée par les organes de contrôle de l'OIT et, deuxièmement, la commission d'experts, en particulier l'évolution de son mandat et de ses méthodes de travail en ce qui concerne l'interprétation des conventions internationales du travail.

II.1. La convention n° 87 de l'OIT et le droit de grève

II.1.1. Historique des négociations concernant la convention n° 87

35. La convention n° 87 résulte d'une demande formulée en 1947 par le Conseil économique et social des Nations Unies, conformément à l'accord de 1946 entre les Nations Unies et l'OIT ⁴⁹. Par suite, lors de sa 30^e session (1947), la Conférence internationale du Travail tint une première discussion sur la question de la liberté syndicale et des relations professionnelles et

⁴⁷ Procès-verbaux de la 323^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, GB.323/PV, paragr. 51, 52, 84.

⁴⁸ Voir, par exemple, CIT, 110^e session, 2022, [Compte rendu des travaux 4A/P.I](#), paragr. 113-114, 127, 233. Voir également CIT, 110^e session, 2022, [Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations](#), rapport III (partie 1A), paragr. 17, 20.

⁴⁹ Le Conseil économique et social des Nations Unies avait adopté une résolution par laquelle il décidait de transmettre à l'OIT des documents présentés par la Fédération syndicale mondiale et l'American Federation of Labor en priant l'Organisation d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence internationale du Travail une question relative aux droits syndicaux; voir Conseil économique et social, quatrième session, 1947, [Résolution 52/IV](#).

adopta une résolution concernant la liberté syndicale et la protection du droit d'organisation et de négociation collective, qui définissait les principes fondamentaux sur lesquels la liberté syndicale devait être fondée ⁵⁰. La Conférence décida également d'inscrire à l'ordre du jour de sa 31^e session (1948) les questions de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical, pour examen selon la procédure de simple discussion ⁵¹.

- 36.** Le Bureau établit un rapport de synthèse sur les travaux de la 30^e session de la Conférence, ainsi qu'un questionnaire destiné à recueillir les vues des mandants sur la forme et le contenu d'une éventuelle réglementation internationale concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Dans le questionnaire, la question suivante était notamment posée: «Estimez-vous qu'il serait désirable de stipuler que la reconnaissance du droit syndical des fonctionnaires par la réglementation internationale ne devrait préjuger en rien la question du droit de grève des fonctionnaires?» ⁵² Plusieurs pays (Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Équateur, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Inde, Suisse et Union sud-africaine) s'y déclarèrent favorables, un pays (Mexique) s'y opposa et deux pays (Pays-Bas et Suède) estimèrent que la convention ne devait pas traiter de questions relatives au droit de grève ⁵³.
- 37.** Sur la base des avis exprimés, le Bureau conclut que:
- Plusieurs gouvernements [...] ont [...] souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale. ⁵⁴
- 38.** En conséquence, le droit de grève ne fit pas l'objet d'un débat ciblé ou approfondi au cours des négociations qui aboutirent à l'adoption de la convention n° 87. En fait, lors des travaux de la Conférence, le droit de grève ne fut expressément mentionné que dans le cadre d'un projet d'amendement présenté par le représentant du gouvernement de l'Inde en 1947 en vue d'exclure la police et les forces armées du champ d'application de la liberté syndicale au motif que ni l'une ni l'autre n'étaient «autorisées à engager des négociations collectives ou à déclarer la grève» ⁵⁵, et d'une déclaration du représentant du gouvernement du Portugal en 1948 dans laquelle celui-ci exprimait son soutien aux pays qui avaient «affirmé, [...] d'une façon plus ou moins expresse, qu'il fallait éviter toute rédaction qui pourrait insinuer l'idée d'une concession du droit de grève aux fonctionnaires». ⁵⁶
- 39.** De fait, il ressort des éléments disponibles que, dès sa création, la convention n° 87 visait à consacrer et à codifier des principes généraux relatifs à la liberté syndicale et non à établir un

⁵⁰ CIT, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, annexe XIII, 570-571.

⁵¹ CIT, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, annexe XIII, 571.

⁵² CIT, 31^e session, 1948, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, questionnaire, 15.

⁵³ CIT, 31^e session, 1948, *Liberté syndicale et protection du droit syndical*, rapport VII, 71.

⁵⁴ CIT, 31^e session, 1948, Rapport VII, 92. En effet, le rapport sur le droit et la pratique en matière de relations professionnelles contenait une section sur les grèves et les lock-out dans le contexte des procédures de conciliation et d'arbitrage; voir CIT, 31^e session, 1948, *Relations industrielles*, rapport VIII(1), 113-122.

⁵⁵ L'amendement fut finalement rejeté; voir CIT, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, 554. Lors de la session suivante de la Conférence, le gouvernement indien présenta un nouvel amendement visant à exclure les forces armées et la police du champ d'application de la convention au motif que «la plupart des États Membres ne seraient pas en mesure de ratifier une convention aux termes de laquelle la liberté syndicale serait accordée sans réserve aux membres des forces armées et de la police, étant donné qu'il incomb[ait] aux gouvernements de défendre la loi et de maintenir l'ordre public». La clause fut modifiée au cours de la discussion et finalement adoptée en tant qu'article 9 de la convention n° 87; voir CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, 500.

⁵⁶ CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, 241.

cadre réglementaire détaillé. Comme le Bureau l'expliqua dans son premier rapport à la Conférence:

L'enquête documentaire sur la liberté syndicale avait révélé que les modalités de la réglementation syndicale différaient certes considérablement de pays à pays, mais que les questions fondamentales étaient réglées de façon sensiblement analogue.

Aussi le Bureau, plutôt que de soumettre à la Conférence un projet de réglementation détaillé – ce qui eût obligé la plupart des pays à modifier leur législation – avait-il préféré ramasser l'essentiel du problème en quelques formules précises, dont la consécration eût constitué une garantie suffisante pour le libre fonctionnement des syndicats professionnels.

Le projet soumis à la Conférence se bornait en effet à garantir, d'une part, la liberté pour les salariés et les employeurs de s'associer pour la défense collective de leurs intérêts professionnels, d'autre part, la liberté pour les syndicats de poursuivre leurs fins par tous les moyens non contraires aux lois et règlements établis pour le maintien de l'ordre public.⁵⁷

40. C'est précisément en raison de ce caractère délibérément général de la convention n° 87 qu'il est souvent fait référence à l'article 3, qui énonce le principe selon lequel les organisations de travailleurs et d'employeurs sont libres de choisir leurs moyens d'action pour la défense de leurs intérêts et qui a donc été interprété comme englobant également le droit de grève. L'article 3 est libellé comme suit:
1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.
 2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.
41. Dans le questionnaire du Bureau, il était expliqué que cet article avait pour objet de compléter la garantie relative à la constitution des organisations en garantissant également à celles-ci le droit d'organiser leur vie interne et externe en toute autonomie; le terme «légal» dans le texte visait à préciser que les organisations d'employeurs et de travailleurs étaient tenues, dans l'exercice de leurs droits, de respecter les lois générales du pays⁵⁸.
42. Lors des débats de la session de 1948 de la Conférence, toutes les propositions d'amendement à l'article 3 tendant à faire référence à l'établissement dans les législations nationales de conditions minimales pour la constitution ou le fonctionnement des organisations furent retirées après que le président de la commission de la Conférence eut précisé que «la convention ne prétend[ait] pas être un "code de réglementation" du droit syndical, mais se born[ait] à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux»⁵⁹.
43. L'article 10 est une autre disposition souvent citée dans le débat sur l'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève. Il est libellé comme suit: «Dans la présente convention, le terme *organisation* signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs». Cette disposition est le fruit de discussions sur diverses propositions visant à insérer une définition des «organisations de travailleurs et d'employeurs». Elle résulte d'un amendement présenté par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord afin de définir le terme «organisation» comme «toute organisation de travailleurs ou d'employeurs tendant à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs respectivement, à l'exception des trusts ou cartels tels qu'ils sont définis par les lois ou règlements nationaux». La référence aux trusts et aux cartels fut finalement supprimée. Il fut

⁵⁷ CIT, 30^e session, 1947, *Liberté d'association et relations industrielles: Rapport VII*, 16-17.

⁵⁸ CIT, 31^e session, 1948, questionnaire, 8-9. Voir aussi CIT, 31^e session, 1948, rapport VII, 24-31 et 90-91.

⁵⁹ CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, 499.

généralement convenu que l'activité syndicale ne se limitait pas au domaine professionnel et que la définition ne devait pas être interprétée comme restreignant le droit des organisations syndicales de participer à des activités politiques ⁶⁰.

44. Quatre autres faits postérieurs à l'adoption de la convention n° 87 éclairent encore le contexte. Premièrement, en 1953, le Directeur général a fait savoir au Conseil d'administration qu'il serait selon lui inopportun d'exprimer un avis sur l'interprétation des conventions nos 87 et 98, du fait qu'une procédure spéciale avait été établie par le Conseil d'administration pour traiter des plaintes relatives à des atteintes qui auraient été portées à la liberté syndicale ⁶¹. Deuxièmement, en 1956, le Conseil d'administration a décidé de ne pas modifier le formulaire de rapport relatif à l'application de la convention n° 87 en vue d'ajouter des questions spécifiques sur les restrictions au droit de grève des salariés du secteur public, car il a considéré que le droit de grève n'entraînait pas dans le cadre de ladite convention ⁶². Troisièmement, en 1987, la Conférence a publié une résolution concernant le 40^e anniversaire de l'adoption de la convention n° 87, dans laquelle le droit de grève n'était pas mentionné ⁶³. Quatrièmement, en 1991, le Conseil d'administration a examiné une proposition visant à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question du droit de grève pour discussion normative, mais a finalement décidé de ne pas le faire ⁶⁴.

II.1.2. Pratique ultérieurement suivie: les organes de contrôle de l'OIT et le droit de grève

45. Au cours des soixante-quinze années qui ont suivi l'adoption de la convention n° 87, divers organes de contrôle de l'OIT chargés soit du contrôle régulier soit de procédures spéciales se sont exprimés sur les liens entre le droit de grève et le principe de la liberté syndicale inscrit dans la convention n° 87. Comme indiqué ci-dessous, ils ont invariablement affirmé que le droit de grève était intrinsèquement lié au principe de la liberté syndicale et qu'il était donc protégé par la convention n° 87.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

46. La commission d'experts s'est exprimée pour la première fois sur le droit de grève au regard de la convention n° 87 dans son étude d'ensemble de 1959. Dans ses commentaires sur le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 87, elle a observé que:

l'interdiction de la grève aux travailleurs, autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique, [...] risque d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention [n° 87], selon lequel «la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la... convention» et notamment à la liberté d'action des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts professionnels. ⁶⁵

⁶⁰ CIT, 31^e session, 1948, *Compte rendu des travaux*, 498.

⁶¹ *Procès-verbaux de la 122^e session du Conseil d'administration* (mai-juin 1953), 108.

⁶² *Procès-verbaux de la 131^e session du Conseil d'administration*, mars 1956, annexe XXII, 209.

⁶³ Voir les [résolutions](#) adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 73^e session (1987). En revanche, la [Résolution concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations syndicales de travailleurs dans les états membres de l'organisation internationale du travail](#) (1957) faisait référence à «l'exercice [...] sans restriction des droits syndicaux par les travailleurs, y compris le droit de grève», tandis que la [Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles](#) (1970) préconisait d'entreprendre des recherches approfondies sur la législation et la pratique dans des domaines concernant la liberté d'association et les droits syndicaux, y compris le droit de grève.

⁶⁴ Voir [Ordre du jour de la 81^e session \(1994\) de la Conférence](#), GB.253/2/3(Rev.), paragr. 14, 35-38 et annexe I.

⁶⁵ CIT, 43^e session, 1959, [Résumé des rapports sur les conventions ratifiées](#), rapport III (partie IV), 124, paragr. 68.

47. La commission d'experts a formulé d'autres observations sur le droit de grève dans des études d'ensemble ultérieures. Par exemple, en 1973, elle a exprimé le point de vue suivant:

L'interdiction générale des grèves limite considérablement les possibilités qu'ont les syndicats de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention n° 87) et le droit qu'ont les syndicats d'organiser leur activité (art. 3); il convient de rappeler à cet égard que l'article 8 de la convention précise que la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention, notamment le droit des syndicats d'organiser leur activité.⁶⁶

48. En outre, citant le Comité de la liberté syndicale, la commission d'experts a indiqué que «les conditions posées par la législation pour qu'une grève soit licite doivent être raisonnables et, en tout cas, ne pas être de nature à limiter considérablement les moyens d'action des organisations syndicales»⁶⁷.
49. En 1983, la commission d'experts a affirmé que «le droit de grève [était] un des moyens essentiels dont dispos[ai]ent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux»⁶⁸. Elle a répété le point de vue qu'elle avait exprimé en 1973 au sujet du droit de grève et des articles 3 et 10 de la convention et a souligné que «[l']interdiction générale de la grève [...] n'[était] [...] pas compatible avec les principes de la liberté syndicale»⁶⁹.
50. En 1994, la commission d'experts a qualifié le droit de grève de «droit fondamental» et de «principe général»⁷⁰. Elle a noté que, «[b]ien que le droit de grève ne soit pas expressément inscrit dans la Constitution de l'OIT ou dans la Déclaration de Philadelphie, ni reconnu spécifiquement dans les conventions nos 87 et 98, il semble avoir été tenu pour acquis dans le rapport préparé en vue de la première discussion sur la convention n° 87», mais que, «lors des discussions à la Conférence en 1947 et en 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté»⁷¹. Selon la commission d'experts, «[e]n l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans les textes fondamentaux, les organes de contrôle de l'OIT ont été amenés à se prononcer sur la portée et la signification exactes des conventions en cette matière»⁷².
51. La commission a expliqué que le point de vue qu'elle avait exprimé depuis 1959 était fondé sur «[le] droit reconnu aux organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action, dans le but de promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres (articles 3, 8 et 10 de la convention n° 87)»⁷³. Sur la base d'une lecture conjointe des articles 3 et 10 de la convention, elle a notamment conclu que la grève était comprise dans les notions d'«activité» et de «programme d'action» des organisations au sens de l'article 3⁷⁴. Ainsi, la commission d'experts a «confirm[é] sa position de principe selon laquelle le droit de

⁶⁶ CIT, 58^e session, 1973, *Liberté syndicale et négociation collective: Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport II (partie 4B), paragr. 107.

⁶⁷ CIT, 58^e session, 1973, Étude d'ensemble, paragr. 108. La commission a également examiné des cas où, sous certaines conditions, le droit de grève pouvait être interdit ou limité (paragr. 109 à 111).

⁶⁸ CIT, 69^e session, 1983, *Liberté syndicale et négociation collective: Étude d'ensemble*, rapport III (partie 4B), paragr. 200 et 201.

⁶⁹ CIT, 69^e session, 1983, Étude d'ensemble, paragr. 205. La commission d'experts a également continué à préciser son point de vue sur les conditions d'interdiction ou de limitation du droit de grève (paragr. 204 à 226).

⁷⁰ CIT, 81^e session, 1994, *Liberté syndicale et négociation collective: Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, rapport III (partie 4B), paragr. 137 et 159.

⁷¹ CIT, 81^e session, 1994, Étude d'ensemble, paragr. 142.

⁷² CIT, 81^e session, 1994, Étude d'ensemble, paragr. 145.

⁷³ CIT, 81^e session, 1994, Étude d'ensemble, paragr. 147.

⁷⁴ CIT, 81^e session, 1994, Étude d'ensemble, paragr. 148 et 149.

grève [était] un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87»⁷⁵.

- 52.** En 2012, la commission d'experts a noté que, «[e]n l'absence d'une disposition expresse dans la convention n° 87», le Comité de la liberté syndicale et elle-même avaient progressivement défini, au fil des décennies écoulées, «un certain nombre de principes sur le droit de grève» à la lumière des articles 3 et 10 de cette convention⁷⁶. En réponse aux vues exprimées par le groupe des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes lors de la 99^e session (2010) de la Conférence, la commission d'experts a affirmé que «l'absence d'une disposition expresse [sur le droit de grève dans la convention n° 87] n'[était] pas déterminante» et que, bien que «les travaux préparatoires soient un moyen complémentaire d'interprétation important dans l'examen de l'application d'une convention en particulier dans un pays donné, ils peuvent être écartés au profit des autres règles d'interprétation, notamment, dans ce cas spécifique, de la pratique ultérieurement suivie pendant plus de cinquante-deux années (voir art. 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités)»⁷⁷. Par conséquent, la commission a «réaffirm[é] que le droit de grève découl[ait] de la [convention n° 87]»⁷⁸ et a ensuite précisé «une série d'aspects concernant l'exercice pacifique du droit de grève, [sa] finalité et [les] conditions de licéité de la grève»⁷⁹.
- 53.** Dans la même étude d'ensemble, la commission d'experts a répété que sa position sur le droit de grève «s'inscri[vai]t dans le cadre plus large de la reconnaissance de ce droit au niveau international», citant des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Charte de l'Organisation des États américains, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Charte interaméricaine des garanties sociales, de la Charte sociale européenne, du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, et de la Charte arabe des droits de l'homme⁸⁰. En outre, elle a noté que d'autres normes internationales du travail, comme la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, et la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, ainsi que des résolutions adoptées dans différents contextes à l'OIT, faisaient également référence au droit de grève⁸¹.
- 54.** Outre les études d'ensemble précitées, la commission d'experts a, au cours des soixante-cinq dernières années, formulé de nombreuses observations sur le droit de grève dans tel ou tel pays, dans le cadre de son activité de contrôle régulier et de l'examen des rapports présentés au titre de l'article 22 de la Constitution. Ces deux dernières années, la commission a adressé aux États Membres 75 observations relatives à l'exercice du droit de grève dans le contexte du contrôle de l'application de la convention n° 87⁸².

⁷⁵ CIT, 81^e session, 1994, Étude d'ensemble, paragr. 151. La commission a aussi souligné que «le droit de grève ne saurait être considéré comme un droit absolu», puis a décrit les interdictions et les restrictions applicables à ce droit (paragr. 151-179).

⁷⁶ CIT, 101^e session, 2012, *Donner un visage humain à la mondialisation: Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 2008, rapport III (partie 1B), paragr. 117.

⁷⁷ CIT, 101^e session, 2012, Étude d'ensemble, paragr. 118.

⁷⁸ CIT, 101^e session, 2012, Étude d'ensemble, paragr. 119.

⁷⁹ CIT, 101^e session, 2012, Étude d'ensemble, paragr. 122-161.

⁸⁰ CIT, 101^e session, 2012, Étude d'ensemble, paragr. 120.

⁸¹ CIT, 101^e session, 2012, Étude d'ensemble, paragr. 121.

⁸² CIT, 110^e session, 2022, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), 99-340, et CIT, 111^e session, 2023, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), 101-396.

Le Comité de la liberté syndicale

- 55.** Pour l'essentiel, les observations de la commission d'experts sur le droit de grève reflètent celles formulées en la matière par le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, qui a élaboré au fil des ans un ensemble de décisions détaillées en s'assurant que les législations et pratiques examinées concernant la portée et les conditions de l'exercice de ce droit étaient conformes aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective ⁸³. De fait, le Comité de la liberté syndicale a été le premier organe de contrôle à reconnaître le droit de grève comme un droit syndical; lors de l'examen d'une plainte déposée contre le gouvernement de la Jamaïque (cas n° 28) en mars 1952, il a déclaré que «[l]e droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales [étaient] des éléments essentiels du droit syndical, et [que] les mesures prises par les autorités pour faire respecter la légalité ne dev[a]ient donc pas avoir pour effet d'empêcher les syndicats d'organiser des réunions à l'occasion des conflits du travail» ⁸⁴.
- 56.** Dans le cadre de ses nombreuses décisions, le Comité de la liberté syndicale a notamment affirmé que «[l]es actions de contestation [étaient] protégées par les principes de la liberté syndicale uniquement lorsque ces actions [étaient] planifiées par des organisations syndicales ou p[ouvaient] être assimilées à des actions syndicales légitimes au sens de l'article 3 de la convention n° 87» ⁸⁵.
- 57.** Le comité a ajouté que, s'il avait «toujours considéré le droit de grève comme étant un des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs organisations, c'[était] dans la mesure seulement où il constitu[ait] un moyen de défense de leurs intérêts économiques» ⁸⁶. En ce qui concerne la convention n° 87, le comité a déclaré à intervalles réguliers que «[l]e droit de grève [était] un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87» et que «[l]'interdiction faite aux fédérations et confédérations de déclencher la grève n'[était] pas compatible avec la convention n° 87» ⁸⁷.
- 58.** Le comité a aussi considéré que «[l]e licenciement de travailleurs pour fait de grève constitu[ait] une grave discrimination en matière d'emploi pour exercice d'activité syndicale licite [et était] contraire à la convention n° 98» et que, «[d]ans certains cas, [il était] difficile d'accepter comme étant sans rapport avec les activités syndicales la décision des chefs de département de convoquer immédiatement après une grève des conseils de discipline qui, sur

⁸³ Le mandat du comité «consiste à déterminer si, concrètement, telle ou telle législation ou pratique est conforme aux principes de la liberté syndicale et de la négociation collective énoncés dans les conventions portant sur ces sujets». Lorsque les pays ont ratifié une ou plusieurs conventions sur la liberté syndicale, la commission d'experts est généralement chargée d'examiner la suite donnée aux recommandations du Comité de la liberté syndicale, qui appellent l'attention de la commission d'experts sur les divergences entre les lois et pratiques nationales et les termes des conventions, ou sur l'incompatibilité d'une situation donnée avec les dispositions de ces instruments; voir *Recueil des règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, annexe II, «Procédures spéciales en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du Travail», paragr. 14 et 72.

⁸⁴ *Sixième rapport du Comité de la liberté syndicale*, paragr. 68. Dans son *huitième rapport*, lors de l'examen d'une plainte contre le gouvernement du Japon (cas n° 60), le Comité de la liberté syndicale a présenté une synthèse de la position qu'il avait adoptée jusque-là au sujet du droit de grève:

53. Le Comité estime qu'il n'est pas appelé à examiner dans quelle mesure le droit de grève en général – droit qui n'est pas spécialement visé par la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ni par la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective – doit être considéré comme un droit syndical. Toutefois, dans plusieurs cas antérieurs, et notamment dans celui de la Turquie, le Comité a constaté que le droit de grève est généralement accordé aux travailleurs et à leurs organisations comme faisant partie de leurs droits de défense des intérêts communs. Dans un autre cas [...], le Comité avait recommandé au Conseil d'administration d'attirer l'attention du gouvernement brésilien sur l'importance qu'il attachait, dans les cas où les grèves sont interdites dans des occupations essentielles, à assurer des garanties adéquates pour sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs, ainsi privés d'un «moyen essentiel de défendre leurs intérêts professionnels».

⁸⁵ *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, paragr. 204 et 210.

⁸⁶ *Compilation des décisions*, paragr. 751.

⁸⁷ *Compilation des décisions*, paragr. 754 et 757.

la base de leurs états de service, [avaient] ordonné le licenciement non seulement de plusieurs travailleuses grévistes, mais aussi de membres du comité d'entreprise»⁸⁸.

59. En outre, le Comité de la liberté syndicale a élaboré un vaste ensemble de décisions, sur divers cas et aspects particuliers de la grève, notamment la finalité de la grève, les formes de grève, les conditions préalables, les cas dans lesquels la grève peut faire l'objet de restrictions voire être frappée d'interdiction et les garanties compensatoires à accorder en conséquence aux travailleurs concernés, ou encore les questions relatives aux sanctions, tant en cas de grève légitime qu'en cas d'abus dans l'exercice du droit de grève⁸⁹.

La Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale

60. Autre mécanisme compétent pour examiner les violations alléguées de la liberté syndicale, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale a exprimé des vues analogues en ce qui concerne le droit de grève dans deux cas⁹⁰. Le premier portait sur des allégations de violation de droits syndicaux par le Japon. Dans son rapport publié en janvier 1966, la commission:

souscrit aux principes établis par le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, [à savoir que] quand les grèves des travailleurs sont interdites ou soumises à des restrictions dans les services essentiels, ces restrictions ou cette interdiction devraient s'assortir de garanties adéquates pour sauvegarder pleinement les intérêts des travailleurs ainsi privés d'un moyen essentiel de défense de leurs intérêts professionnels.⁹¹

61. Le second cas portait sur des allégations formulées à l'encontre de l'Afrique du Sud (qui, à l'époque, n'était pas Membre de l'OIT). Dans son rapport publié en mai 1992, la commission résume la situation comme suit:

En droit international, le droit de grève est explicitement reconnu [dans un certain] nombre d'instruments adoptés aux plans international et régional. Les instruments de l'OIT cependant n'en traitent pas expressément. L'article 3 de la convention n° 87, qui dispose que les organisations de travailleurs ont le droit «d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action», a été la base juridique à partir de laquelle les organes de contrôle de l'OIT ont élaboré une vaste jurisprudence en matière de grève et de toute action de revendication. Ils ont affirmé en particulier le principe fondamental selon lequel le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit en toute liberté, sans obstacles législatifs ou autres, a toujours été protégé par les principes de l'OIT. Parallèlement, à la lumière des relations professionnelles modernes, certaines restrictions au droit de grève ont été considérées comme acceptables.⁹²

⁸⁸ Compilation des décisions, paragr. 957 et 1110.

⁸⁹ Il a été noté que la lecture des rapports de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale depuis 1952 révélait que c'était ce dernier, et non la commission d'experts, qui jouait le rôle de chef de file dans la définition du droit de grève. Voir Janice R. Bellace, «[The Committee on Freedom of Association: Making freedom of association a reality](#)», Karen Curtis, Oksana Wolfson (dir. de publication), *70 Years of the ILO Committee on Freedom of Association: A Reliable Compass in Any Weather*, 2022, 16.

⁹⁰ Créée par le Conseil d'administration en janvier 1950, la commission a été le premier organe institué dans le cadre de la procédure d'examen des allégations relatives à la violation du droit syndical convenue entre l'OIT et le Conseil économique et social des Nations Unies; voir *Procès-verbaux de la 110^e session du Conseil d'administration*, annexe VI. Contrairement aux plaintes soumises au Comité de la liberté syndicale, aucune allégation ne pouvait être communiquée à la commission sans le consentement du gouvernement concerné.

⁹¹ «[Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant les personnes employées dans le secteur public au Japon](#)», *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. XLIX, n° 1, janvier 1966, 556.

⁹² [Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant la République sud-africaine](#), GB.253/15/7, juin 1992, paragr. 303.

Plaintes en vertu de l'article 26 et réclamations au titre de l'article 24

- 62.** À trois occasions, les commissions d'enquête instituées pour examiner des plaintes concernant l'application de la convention n° 87 se sont penchées sur la question de savoir si le droit de grève était protégé par la convention. En 1968, la commission d'enquête chargée d'examiner des plaintes relatives à l'application par la Grèce des conventions n° 87 et 98 observa que:

la convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant le droit de grève. [...] [T]outefois [...] une interdiction absolue de la grève constituerait une limitation sérieuse du droit des organisations de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres (art. 10 de la convention) et pourrait aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention en vertu duquel «la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues [par la convention]», garanties qui comportent le droit pour les syndicats d'organiser librement leur activité (art. 3).⁹³

- 63.** De même, dans son rapport publié en 1984, la commission d'enquête chargée d'examiner une plainte concernant l'application par la Pologne des conventions n° 87 et 98 conclut:

La convention n° 87 ne contient aucune garantie spécifique concernant la grève. Toutefois, les organes de contrôle de l'OIT ont toujours considéré – et la commission partage cet avis – que le droit de grève constitue un des moyens essentiels dont devraient disposer les organisations syndicales pour, conformément à l'article 10 de la convention, promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres.⁹⁴

- 64.** Enfin, en 2009, la commission d'enquête instituée pour statuer sur des plaintes relatives à l'application par le Zimbabwe des conventions n° 87 et 98 a confirmé, dans le cadre de son examen de la législation et de la pratique nationales en matière de droit de grève, «que le droit de grève [était] un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87»⁹⁵.
- 65.** Par ailleurs, à ce jour, on dénombre quatre réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution touchant l'exercice du droit de grève. Au cours de l'examen de ces réclamations, le Comité de la liberté syndicale a réaffirmé que le droit de grève était un moyen légitime de défense des intérêts des travailleurs⁹⁶ et que nul ne devait être privé de sa liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé ou participé à une grève pacifique⁹⁷. Le comité a également eu l'occasion de rappeler que le droit de grève pouvait être restreint ou interdit dans la fonction publique uniquement pour les fonctionnaires exerçant des fonctions

⁹³ «Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, présentées aux termes de l'article 26 de la Constitution de l'OIT par un certain nombre de délégués à la 52e session de la Conférence internationale du Travail», *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LIV, n° 2, 1971, paragr. 261.

⁹⁴ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la Pologne de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, présentée par des délégués à la 68e session de la Conférence internationale du Travail, paragr. 517.

⁹⁵ Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect, par le gouvernement du Zimbabwe, de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, paragr. 575.

⁹⁶ Cas n° 1364 (1987), Réclamation contre le gouvernement de la France présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale du travail (CGT), paragr. 140.

⁹⁷ Cas n° 1304 (1985), Réclamation présentée par la Confédération des travailleurs du Costa Rica (CTC), la Confédération authentique des travailleurs démocratiques (CATD), la Confédération unitaire des travailleurs (CUT), la Confédération des travailleurs démocratiques du Costa Rica (CCTD) et la Confédération nationale des travailleurs (CNT), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution des conventions internationales du travail n° 11, 87, 98 et 135 par le Costa Rica, paragr. 99.

d'autorité au nom de l'État ou dans des services essentiels au sens strict du terme⁹⁸. Il a également conclu que les restrictions excessives apportées à l'exercice du droit de grève par les travailleurs constituaient une grave violation des principes de la liberté syndicale et que de telles restrictions ne se justifieraient que si la grève perdait son caractère pacifique⁹⁹.

II.1.3. L'interprétation des traités: règles et pratique

- 66.** Au cœur de la controverse, on trouve une divergence de vues sur la méthode d'interprétation à employer pour déterminer si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Comme indiqué ci-dessus, le groupe des employeurs semble privilégier clairement une interprétation *textuelle* ou *littérale* fondée sur le sens naturel des termes de la convention, alors que le groupe des travailleurs prône une interprétation *dynamique*, dans le droit fil de l'approche suivie par la commission d'experts et d'autres organes de contrôle de l'OIT, qui donne la priorité à la réalisation effective de l'objet et du but déclarés ou apparents des dispositions de la convention n° 87.
- 67.** Selon la méthode textuelle, l'interprétation doit viser et consister uniquement à déterminer ou à confirmer le sens ordinaire des termes d'un traité. En revanche, selon la méthode de l'interprétation dynamique (souvent appelée téléologique ou évolutive)¹⁰⁰, les dispositions du traité doivent être lues à la lumière de leur objet et de leur but. On retrouve ces deux méthodes à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, dont il est généralement admis qu'elle a force de droit international coutumier¹⁰¹.
- 68.** D'après l'article 31 de la Convention de Vienne, il convient de rechercher de bonne foi le sens ordinaire des termes d'un traité, lus dans leur contexte¹⁰². En même temps, la référence, au

⁹⁸ [Cas n° 1971 \(1999\)](#), Réclamation présentée par l'Association des employés du secteur des transports aériens et l'Association du personnel de vol de Maersk Air en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT alléguant le non-respect par le Danemark de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, paragr. 55.

⁹⁹ [Cas n° 1810 \(1996\)](#), Réclamation présentée par la Confédération des syndicats ouvriers de Turquie (TURK-İŞ), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution par la Turquie de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, paragr. 61.

¹⁰⁰ La raison d'être de ce type d'interprétation est que certains termes ne sont pas statiques, leur signification pouvant changer au fil du temps pour tenir compte de l'évolution des réalités. L'avis consultatif rendu par la CIJ au sujet de la Namibie et l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Tyrer* sont souvent cités comme exemples emblématiques; voir *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ Recueil 1971, paragr. 53, et *Tyrer c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 avril 1978. Voir aussi *Affaire du plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*, arrêt du 19 décembre 1978, CIJ Recueil 1978, paragr. 80; *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt du 13 juillet 2009, CIJ Recueil 2009, paragr. 64; affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, CIJ Recueil 2010 (I), paragr. 204.

¹⁰¹ La CIJ a déclaré pour la première fois en 1991 que «[l]es articles 31 et 32 de la convention de Vienne [...] [peuvent], à bien des égards, [...] être considérés sur ce point comme une codification du droit international coutumier existant»; voir affaire relative à la *Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal)*, arrêt du 12 novembre 1991, CIJ Recueil 1991, paragr. 48. Plus récemment, la Cour a confirmé cette conclusion dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007, CIJ Recueil 2007 (I), paragr. 160; affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, CIJ Recueil 2010 (I), paragr. 65. Par conséquent, dans la mesure où ils sont universellement contraignants en tant qu'ils font partie du droit international coutumier, les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne s'appliquent à tous les traités hors du champ d'application de la convention, à savoir les traités conclus avant 1969 ainsi que les traités conclus entre les États qui n'ont pas adhéré à la convention.

¹⁰² Dans le seul avis consultatif demandé à ce jour au sujet d'une convention internationale du travail, la Cour permanente de justice internationale avait relevé, à propos de l'article 3 de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919: «Le texte de l'article 3, considéré isolément, ne soulève par lui-même aucune difficulté; il est rédigé en termes généraux, exempts d'ambiguïté ou d'obscurité. [...] Si, par conséquent, l'article 3 [...] doit être interprété de manière à ne pas s'appliquer aux femmes qui occupent des postes de supervision ou de gestion et n'effectuent pas normalement un travail manuel, il faudrait trouver un motif valable pour interpréter la disposition autrement qu'en conformité avec le sens ordinaire des mots». La cour

paragraphe 1 de cet article, à l'objet et au but du traité ouvre la possibilité d'interpréter ce dernier de manière dynamique et extratextuelle et d'appliquer le principe de l'effet utile ¹⁰³. En ce qui concerne la «règle générale» d'interprétation énoncée à l'article 31, il a été observé ce qui suit:

Cette disposition combine en une seule règle les principes de la textualité, du sens ordinaire et de l'intégration, ainsi que le principe téléologique de «l'objet et du but» (lui-même généralement considéré comme incorporant le principe de «l'effet utile»). Même si ces principes sont présentés dans un ordre qui semble accorder une certaine primauté au texte, ne fût-ce que comme point de départ, la hiérarchie entre les différentes composantes de la règle est loin d'être exprimée de manière catégorique, ou même claire. ¹⁰⁴

69. En outre, le paragraphe 3 de l'article 31 de la Convention de Vienne prévoit qu'aux fins de l'interprétation d'un traité il sera tenu compte, en même temps que du contexte, de tout accord ultérieur intervenu entre les parties et de toute pratique ultérieurement suivie par ces dernières ¹⁰⁵. L'expression «accord ultérieur» s'entend d'un accord sur l'interprétation ou l'application d'un traité qui s'est fait jour après la conclusion dudit traité, tandis qu'une «pratique ultérieurement suivie» s'entend d'une conduite qui établit l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité. L'accord et la pratique ultérieurs constituent une preuve objective de la manière dont les parties conçoivent le sens du traité. Un accord ultérieur doit refléter sans équivoque une «convergence de vues»; l'existence d'un accord est donc exclue si les différentes parties à un traité expriment des positions contradictoires au sujet de son interprétation. La pratique ultérieure peut consister en tout comportement (action ou omission) observé par l'organe d'un État, que ce soit dans l'exercice de fonctions exécutives, législatives, judiciaires ou autres, d'une déclaration officielle, d'une décision de justice, de l'adoption d'une législation nationale ou de la conclusion d'un accord international. Le poids d'une pratique ou d'un accord ultérieur comme moyen d'interprétation dépend de certains critères (clarté et spécificité, répétition éventuelle et formes de cette répétition, par exemple).
70. Un élément particulièrement intéressant est le poids que peuvent avoir dans l'interprétation d'un traité les déclarations des organes spécialisés qui sont chargés d'en contrôler l'application. Bien que les déclarations, opinions et observations de ces organes ne puissent, en tant que telles, constituer une pratique ou un accord ultérieur, elles peuvent donner lieu à une pratique ou à un accord ultérieur des parties elles-mêmes qui peut, à son tour, être repris dans les résolutions d'organisations internationales ou de conférences d'États parties, par exemple. Dans l'affaire *Diallo*, la CIJ a estimé, par souci de clarté, de cohérence et de sécurité juridique, «devoir accorder une grande considération à l'interprétation adoptée par cet organe indépendant [le Comité des droits de l'homme], spécialement établi en vue de superviser

permanente avait ajouté que l'examen des travaux préparatoires confirmait également l'interprétation textuelle et que, par conséquent, «il n'exist[ait] aucun motif valable d'interpréter l'article 3 autrement que suivant le sens ordinaire des mots»; voir [Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes](#), avis consultatif du 15 novembre 1932, Cour permanente de justice internationale, Série A/B, n° 50, 373 et 380.

¹⁰³ Le principe de l'effet utile (*ut res magis valeat quam pereat*) repose sur l'hypothèse qu'un traité vise un objectif et doit donc être interprété de manière à promouvoir la réalisation de ce dernier.

¹⁰⁴ Malgosia Fitzmaurice, «Interpretation of Human Rights Treaties», in Dinah Shelton (dir. de publication), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013, 746. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de la règle générale énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne, «le processus d'interprétation d'un traité forme un tout, une seule opération complexe; ladite règle, étroitement intégrée, place sur le même pied les divers éléments qu'énumèrent les quatre paragraphes de l'article». Affaire *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, paragr. 30. Voir aussi Richard Gardiner, *Treaty Interpretation*, 2008, 161-202.

¹⁰⁵ Oliver Dörr et Kirsten Schmalenbach (dir. de publication), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, 2012, 552-560; Olivier Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, 2011, vol. I, 825-829; Gardiner, *Treaty Interpretation*, 203-249. Voir aussi Commission du droit international des Nations Unies, [Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs](#), 2018, 24-34.

l'application de ce traité [le Pacte international relatif aux droits civils et politiques]»¹⁰⁶. Les juridictions régionales compétentes dans le domaine des droits de l'homme s'appuient également sur les déclarations d'organes spécialisés lorsqu'elles interprètent les traités pertinents en matière de droits de l'homme¹⁰⁷.

- 71.** En outre, l'article 32 de la Convention de Vienne prévoit qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment aux travaux préparatoires du traité et aux circonstances dans lesquelles celui-ci a été conclu, pour déterminer le sens des termes utilisés lorsque l'interprétation donnée conformément à la règle générale laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat manifestement absurde ou déraisonnable¹⁰⁸. À cet égard, en vertu d'une clause de réserve générale figurant à l'article 5 de la Convention de Vienne, les règles de base de l'interprétation s'appliquent sous réserve de toute règle, pratique ou procédure particulière applicable aux traités adoptés au sein des organisations internationales. Dans le cas de l'OIT, une telle règle pourrait consister à attacher une importance spéciale aux travaux préparatoires, compte tenu des contributions et négociations tripartites qui font partie du processus d'élaboration des normes.
- 72.** Dans ce contexte, et sans préjudice de la décision du Conseil d'administration quant à son éventuelle saisine, la CIJ pourrait estimer nécessaire d'examiner les points ci-après concernant la reconnaissance du droit de grève dans la convention n° 87:
- a) Des termes et expressions tels que «droit [...] d'organiser», «garanties» et «défendre les intérêts» figurant dans les articles 3, 8 et 10 de la convention n° 87 devraient-ils être interprétés de manière textuelle ou évolutive?
 - (ii) Peut-il être considéré que le sens ordinaire de l'un ou l'autre de ces termes et expressions, lus dans leur contexte et à la lumière de leur objet et de leur but, englobe l'action collective, et en particulier la grève?
 - (iii) Quel est l'effet juridique des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 87 et dans quelle mesure l'intention des rédacteurs est-elle déterminante pour l'interprétation des dispositions en question?
 - b) Quelle force juridique revêt la pratique ultérieurement suivie, notamment les observations et conclusions d'organes de contrôle tels que la commission d'experts, aux fins de l'interprétation de la convention n° 87?

¹⁰⁶ Affaire *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, fond, arrêt du 30 novembre 2010, CIJ Recueil 2010 (II), paragr. 66. Dans une autre procédure, la Cour a fait référence à la «pratique constante» du Comité des droits de l'homme pour étayer sa propre interprétation de l'applicabilité extraterritoriale du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ Recueil 2004 (I), paragr. 109.

¹⁰⁷ Par exemple, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est appuyée sur les conclusions du Comité des droits de l'homme pour confirmer son opinion selon laquelle les châtiments corporels étaient incompatibles avec les garanties internationales contre les traitements cruels, inhumains ou dégradants; voir *Caesar v. Trinidad and Tobago*, Judgment of March 11, 2005, paragr. 60-63. La Cour européenne des droits de l'homme a évoqué le rôle de la commission d'experts de l'OIT en tant que «rôle de référence et de guide pour l'interprétation de certaines dispositions de la Convention [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]»; voir affaire *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 avril 2014, paragr. 97.

¹⁰⁸ Dörr et Schmalenbach, 571-578; Corten et Klein, 846-859.

II.2. Le mandat de la commission d'experts

II.2.1. Établissement et évolution des responsabilités de la commission d'experts

73. La commission d'experts, ainsi que la Commission de l'application des normes, fut créée en 1926 par une résolution de la Conférence ¹⁰⁹, dans laquelle le Conseil d'administration était chargé de nommer «une commission technique de six à huit membres ayant pour mission d'utiliser ces renseignements [les résumés des rapports des États Membres] de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration» ¹¹⁰. En ce qui concerne la nature et l'étendue de la compétence de la commission, notamment en matière d'interprétation des conventions, la Conférence convint de ce qui suit:

la commission d'experts ne devrait pas assumer de fonctions d'ordre judiciaire et [...] ne serait pas compétente pour donner des interprétations des dispositions des conventions ni pour se prononcer en faveur d'une interprétation plutôt que d'une autre. Elle ne pourrait donc empiéter sur les fonctions des Commissions d'enquête et de la Cour permanente de justice internationale en ce qui concerne les réclamations présentées sur la non-exécution des conventions ratifiées ou en ce qui concerne l'interprétation de celles-ci. [...] Elle notera les cas où les renseignements fournis semblent ne pas suffire pour l'intelligence complète de la situation, soit en général, soit dans un pays en particulier. [...] L'examen de la Commission révélera certainement des cas dans lesquels des pays différents semblent avoir adopté des interprétations divergentes des dispositions des conventions. La Commission devra attirer l'attention sur de tels cas. [...] [Elle] présenterait un rapport technique au Directeur et celui-ci communiquerait ce rapport à la Conférence. ¹¹¹

74. La commission d'experts fut nommée par le Conseil d'administration à sa 33^e session (octobre 1926) pour une période d'essai initiale de deux ans et devint un organe permanent en 1928 ¹¹². Huit experts furent tout d'abord nommés pour la durée de cette première période de deux ans. À partir de 1934, les experts furent nommés pour une période de trois ans ¹¹³. En 1939, la commission d'experts comptait 13 membres: 9 de pays européens et 4 de pays non européens.
75. Au cours de ses premières années d'existence, la commission d'experts se contenta de recenser les divergences d'interprétation des conventions, en invitant généralement le Bureau à se mettre en relation avec le gouvernement concerné. Lorsque les difficultés étaient considérées comme importantes – par exemple lorsqu'elles mettaient en jeu la législation nationale de plusieurs pays –, la commission d'experts les portait à l'attention du Conseil d'administration. La Commission de l'application des normes pouvait elle aussi prendre note des difficultés et les porter à l'attention de la Conférence. La Commission de l'application des

¹⁰⁹ CIT, 8^e session, 1926, *Compte rendu des travaux*, annexe VII, 429. Le projet de résolution soumis à la Conférence prévoyait la création de la commission d'experts par le Conseil d'administration. Au cours de la Conférence, il fut également décidé que celle-ci nommerait à chacune de ses sessions sa propre commission chargée d'examiner le résumé établi par le Directeur général et le rapport de la commission d'experts.

¹¹⁰ La Conférence estima également que les membres de la commission d'experts devaient essentiellement être choisis sur la base de leurs qualifications spécialisées et sur aucune autre, quelle qu'elle soit, et qu'ils devaient l'être «uniquement en raison de leurs connaissances approfondies de la législation internationale du travail et de leur expérience en matière de conditions du travail envisagées du point de vue international»; CIT, 8^e session, 1926, *Compte rendu des travaux*, 241. La Conférence reprit ainsi la proposition formulée dans une note établie par le Bureau en vue de sa session, aux termes de laquelle: «On devrait choisir des membres qui possèdent une connaissance approfondie des conditions du travail et de l'application de la législation du travail. Ces membres devraient être des personnalités indépendantes et on devrait les choisir de manière à ce qu'[ils] représentent, dans la mesure du possible, les divers degrés du développement industriel et les formes différentes des méthodes industrielles qui se rencontrent parmi les États Membres de l'Organisation» (annexe V, 401).

¹¹¹ CIT, 8^e session, 1926, *Compte rendu des travaux*, annexe V, 405-407.

¹¹² *Procès-verbaux de la 42^e session du Conseil d'administration*, octobre 1928, 546.

¹¹³ *Procès-verbaux de la 68^e session du Conseil d'administration*, septembre 1934, 292 et 409.

normes et le Conseil d'administration pouvaient également demander à la commission d'experts d'accorder une attention particulière à certaines divergences d'interprétation.

- 76.** En 1947, les mandats respectifs de la Commission de l'application des normes et de la commission d'experts furent élargis, à la suite de l'adoption de l'amendement constitutionnel de 1946 ¹¹⁴. Il s'agit d'une évolution institutionnelle majeure pour les deux commissions, non seulement parce que leur mandat était ainsi étendu à l'examen de rapports normatifs additionnels demandés aux États Membres, mais aussi parce que cette extension traduisait une reconnaissance explicite de l'importance de leur travail pour l'Organisation ¹¹⁵.
- 77.** À sa 102^e session (juin-juillet 1947), lorsqu'il décida de soumettre à la Conférence un amendement au Règlement de celle-ci visant à élargir le mandat de la Commission de l'application des normes, le Conseil d'administration nota que «l'élargissement proposé du mandat de la Commission de l'application des conventions de la Conférence rendra nécessaire un élargissement correspondant du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions, qui prépare le terrain pour les travaux de la Commission de la Conférence» ¹¹⁶. À sa 30^e session (juin-juillet 1947), la Conférence élargit le mandat de la Commission de l'application des normes. À sa 103^e session (décembre 1947), le Conseil d'administration approuva l'«élargissement correspondant du mandat de la commission d'experts» ¹¹⁷.
- 78.** À partir du début des années 1950, la durée des sessions de la commission d'experts fut portée à une semaine et demie en moyenne, et la composition de cet organe passa de 13 à 17 membres. La composition de la commission fut de nouveau revue à la hausse en 1979, où elle passa à son niveau actuel de 20 experts; la durée de la session annuelle de la commission d'experts est désormais de quatre semaines ¹¹⁸.
- 79.** Le mandat de la commission d'experts est resté inchangé depuis 1947. Néanmoins, les méthodes de travail de la commission ont considérablement évolué, notamment en ce qui concerne l'interprétation des conventions internationales du travail. Comme cela a été noté devant le Conseil d'administration:

Par rapport à ce mandat originel, il est clair que la commission a assumé un rôle plus autonome en matière d'interprétation, comme elle l'a fait du reste dans d'autres domaines sans rencontrer d'objections de principe. Cette expansion répondait en effet à des nécessités inhérentes à sa tâche ainsi qu'aux conditions dans lesquelles elle est amenée à examiner un nombre toujours plus grand de rapports portant sur des conventions également en constante augmentation. ¹¹⁹

- 80.** Cette évolution s'explique en grande partie par l'obligation faite aux gouvernements de présenter des rapports sur l'effet donné aux conventions et recommandations non ratifiées,

¹¹⁴ En vertu de l'amendement constitutionnel de 1946, les obligations des gouvernements en matière de présentation de rapports ont été étendues aux rapports sur les mesures prises pour porter les normes adoptées par la Conférence à la connaissance des autorités compétentes et sur les difficultés ayant empêché ou retardé une plus large ratification des conventions ou acceptation des recommandations. En outre, les gouvernements étaient priés de communiquer copie de leur rapport aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

¹¹⁵ *Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration*, juin-juillet 1947, 238-239. La Commission de l'application des normes proposa d'élargir le champ d'application des procédures constitutionnelles de contrôle dans le cadre d'une résolution adoptée en 1945; CIT, 27^e session, 1945, *Compte rendu des travaux*, 493-494.

¹¹⁶ *Procès-verbaux de la 102^e session du Conseil d'administration*, 239.

¹¹⁷ *Procès-verbaux de la 103^e session du Conseil d'administration*, décembre 1947, 57-60 et 180. À cette époque, il fut reconnu «dès le début [...] que l'étude technique des rapports annuels accomplie par les experts [était] un préliminaire indispensable à l'examen d'ordre général de l'application auquel procède la Conférence par la voie de sa Commission de l'application des conventions».

¹¹⁸ *Procès-verbaux de la 344^e session du Conseil d'administration*, paragr. 729.

¹¹⁹ *Article 37, paragraphe 2, de la Constitution et interprétation des conventions internationales du travail*, GB.256/SC/2/2, paragr. 26.

qui est à l'origine des études d'ensemble élaborées par la commission d'experts puis examinées par la Commission de l'application des normes ¹²⁰. Dans les premières études d'ensemble, la commission d'experts a continué de se borner à souligner les divergences d'interprétation de certaines dispositions des conventions, mais elle a progressivement entrepris d'en préciser le sens de manière plus détaillée.

- 81.** Assez rapidement, la fonction interprétative de la commission d'experts a été mise en question. En particulier, de 1962 à 1989, les pays socialistes exprimèrent des préoccupations à ce sujet, arguant que la Constitution n'autorisait pas les jugements et condamnations ni l'interprétation des dispositions des conventions ¹²¹. En réponse, à l'occasion de son 50^e anniversaire, la commission d'experts rappela que, «[a]ux termes de son mandat, [elle n'était] pas appelée à donner une interprétation des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 de la Constitution», mais que, «pour remplir sa fonction qui est d'évaluer l'application des conventions, il [lui] appart[enait] [...] d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet» ¹²².
- 82.** Dans son rapport de 1987 ¹²³, la commission d'experts revint sur le sujet de l'interprétation en faisant une déclaration similaire, qui donna lieu à un certain nombre de commentaires de la part de membres de la Commission de l'application des normes. Les pays socialistes, en particulier, estimèrent que la commission d'experts était allée au-delà de son mandat et s'était «muée en une sorte de tribunal supranational» ¹²⁴, et proposèrent l'établissement d'une série de règles destinées à encadrer le fonctionnement de la commission. Cette proposition fut rejetée par le porte-parole du groupe des employeurs, les membres travailleurs et un certain nombre d'États Membres, qui rappelèrent que le rapport de la commission d'experts, «dans lequel [celle-ci] évalu[ait] l'effet donné aux conventions, d'un point de vue strictement juridique, ser[vai]t de base au dialogue qui s'institu[ait] à la commission de la Conférence» ¹²⁵. Néanmoins, à partir de 1989, les membres employeurs commencèrent à exprimer des préoccupations concernant la tendance de la commission d'experts à «surinterpréter» les conventions alors que, en vertu de la Constitution de l'OIT, seule la CIJ avait autorité pour interpréter les conventions internationales du travail ¹²⁶.
- 83.** Au sujet de la raison d'être et des limites de sa fonction interprétative, la commission d'experts a toujours reconnu que la CIJ était l'organe compétent, au titre de la Constitution, pour interpréter les conventions internationales du travail. En même temps, elle a toujours souligné que l'accomplissement de son mandat exigeait qu'elle éclaircisse le sens des dispositions des conventions, en s'appuyant sur les compétences de ses membres et en s'inspirant des

¹²⁰ En novembre 1955, le Conseil d'administration décida que la commission d'experts devait entreprendre une étude de problèmes d'un intérêt plus vaste, comme la situation d'ensemble en ce qui concerne l'application de certaines conventions et recommandations par tous les gouvernements, afin de fournir une base de discussion à la Commission de l'application des normes. Ces études devaient porter sur les conventions et recommandations sélectionnées pour faire l'objet de rapports en vertu de l'article 19 de la Constitution. Les rapports demandés chaque année en vertu de l'article 19 portant sur des textes groupés autour d'un ou deux problèmes centraux, il fut proposé que les rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution soient également pris en considération; voir *Procès-verbaux de la 129^e session du Conseil d'administration*, mai-juin 1955, 97-98, et *Procès-verbaux de la 130^e session du Conseil d'administration*, novembre 1955, 44, 146-147.

¹²¹ CIT, 46^e session, 1962, *Compte rendu des travaux*, 452; CIT, 66^e session, 1980, *Compte rendu des travaux*, 37/3, paragr. 8; CIT, 69^e session, 1983, *Compte rendu des travaux*, 31/40-31/41; CIT, 71^e session (1985), *Compte rendu des travaux*, 30/5, paragr. 25.

¹²² CIT, 63^e session, 1977, *Résumé des rapports sur les conventions ratifiées*, rapport III (partie 1), rapport général, paragr. 32.

¹²³ CIT, 73^e session, 1987, *Résumé des rapports*, rapport III (parties 1, 2 et 3), paragr. 21.

¹²⁴ CIT, 73^e session, 1987, *Compte rendu des travaux*, 24/6, paragr. 26-27

¹²⁵ CIT, 73^e session, 1987, *Compte rendu des travaux*, 24/6, paragr. 27.

¹²⁶ CIT, 76^e session, 1989, *Compte rendu des travaux*, 26/6, paragr. 21.

principes clés d'indépendance, d'objectivité et d'impartialité. Dans le rapport de sa 81^e session (novembre-décembre 2010), elle exposa clairement sa position:

Conformément au mandat qui lui a été confié par le Conseil d'administration, la tâche de la commission consiste à évaluer la législation et la pratique nationales par rapport aux prescriptions des conventions internationales du travail. [...] [Ses membres] sont nommés à titre personnel et doivent être choisis sur la base de leur indépendance, de leur impartialité et de leur compétence. [Ils] proviennent de toutes les régions du monde et possèdent une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. [...]

À la lumière de ces éléments, la commission réitère l'approche fonctionnelle qui est la sienne s'agissant de son rôle lorsqu'elle examine la signification des dispositions des conventions. Bien que son mandat ne lui prescrive pas de donner des interprétations définitives des conventions, la commission doit examiner la portée juridique et la signification de certaines dispositions de ces conventions et exprimer ses vues, le cas échéant, pour remplir le mandat qui lui a été confié quant au contrôle de la mise en œuvre des conventions ratifiées. L'examen de la signification des dispositions des conventions fait nécessairement partie intégrante de sa fonction d'évaluation du champ d'application et de la mise en œuvre des conventions [...].

[L]a commission réaffirme qu'elle garde constamment à l'esprit toutes les différentes méthodes d'interprétation des traités reconnues par le droit international public et, en particulier, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969. Plus particulièrement, la commission s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte, à la lumière du but et de l'objet de la convention, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en prenant en considération de manière égale les deux versions authentiques des conventions de l'OIT – la version anglaise et la version française (article 33 de la Convention de Vienne). De plus, conformément aux articles 5 et 32 de la Convention de Vienne, la commission tient compte de la pratique de l'Organisation consistant à examiner les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention. Cet aspect revêt une importance particulière pour les conventions de l'OIT, eu égard à la nature tripartite de l'Organisation et au rôle que les mandants tripartites jouent dans l'action normative.¹²⁷

II.2.2. Fonctions interprétatives des organes de contrôle et du secrétariat de l'OIT

- 84.** Sans faire appel à la CIJ en vertu de l'article 37 de la Constitution, les organes de contrôle de l'OIT, et même le Bureau international du Travail, secrétariat de l'Organisation, ont occasionnellement exercé ce que l'on pourrait appeler des «fonctions interprétatives». Les organes de contrôle l'ont fait de manière incidente lors de l'exercice de leur fonction de surveillance de l'application des conventions ratifiées, tandis que le Bureau a émis des avis informels en réponse aux demandes d'éclaircissements ordinairement formulées par les gouvernements au sujet de l'interprétation d'une convention, le plus souvent avant la ratification de celle-ci. Comme le Bureau l'a noté dans un rapport de 1993, des mécanismes d'interprétation «de substitution se sont développés parallèlement et [...] permettent de régler, jusqu'à un certain point, les difficultés courantes sans la lourdeur dissuasive de la procédure de demande d'avis à la Cour»¹²⁸.
- 85.** Les avis interprétatifs des organes de contrôle reposent invariablement sur le principe selon lequel un certain degré d'interprétation est inhérent à toute fonction de surveillance de l'application d'un instrument. Comme indiqué plus haut, la commission d'experts a relevé que le contrôle de l'application des conventions ratifiées «requiert logiquement et inévitablement

¹²⁷ CIT, 100^e session, 2011, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), paragr. 10-12.

¹²⁸ GB.256/SC/2/2, paragr. 10. Toutefois, comme il est conclu dans le même rapport, malgré la «diversité et [la] richesse peu communes» des différents types de mécanismes d'interprétation, «il n'en existe aucun qui réunisse l'ensemble des conditions permettant de régler de manière définitive une controverse au sujet du sens à donner aux dispositions d'une convention» (paragr. 33).

une évaluation, laquelle implique elle-même un certain degré d'interprétation tant de la législation nationale que du texte de la convention»¹²⁹. Les avis des organes de contrôle, comme la commission d'experts ou une commission d'enquête, revêtent une force morale considérable en raison du statut éminent de leurs membres et de la nature quasi judiciaire des fonctions qui leur incombent. Ils peuvent prendre diverses formes, allant de simples orientations pratiques visant à éclaircir le sens de termes abstraits ou de clauses de souplesse jusqu'à une interprétation dynamique de dispositions essentielles de conventions¹³⁰.

- 86.** À titre d'exemple, la commission d'experts a expliqué la signification de l'expression «équivalent, dans l'ensemble,» figurant à l'article 2 a), de la convention n° 147¹³¹, apporté des précisions sur la notion de «consultation» utilisée dans la convention n° 169¹³² et formulé des orientations sur les conditions dans lesquelles le travail des détenus dans des prisons privées pouvait être compatible avec la convention n° 29¹³³. D'autres exemples sont la conclusion de la commission d'enquête concernant le Myanmar selon laquelle l'interdiction du travail forcé est devenue une norme impérative du droit international¹³⁴ ou celle d'un comité tripartite chargé d'examiner une réclamation au titre de l'article 24 sur ce qu'il convient d'entendre par «durée [...] raisonnable» au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la convention n° 158¹³⁵.
- 87.** Les avis et les conclusions des organes de contrôle de l'OIT ont été directement invoqués par des juridictions internationales. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi estimé que, «quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle pouvait] et [devait] tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes»¹³⁶. Elle a ainsi pris en considération la position du mécanisme de contrôle de l'OIT sur le droit de grève¹³⁷. En ce qui concerne la mise en garde figurant dans les rapports de la commission d'experts, elle n'a pas estimé «que cette mise au point exige[ait] qu'elle reconsidère le rôle de cet organe, qui est un rôle de référence et de guide pour l'interprétation de certaines dispositions de la Convention»¹³⁸.
- 88.** De même, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a fait savoir que, dans le cadre de son interprétation de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, elle prendrait en considération d'autres sources de droit international, ainsi que les avis et recommandations du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts de l'OIT, afin d'interpréter de manière harmonieuse les obligations internationales établies en vertu des instruments internationaux régissant le droit du travail¹³⁹. Les observations de la commission d'experts ont

¹²⁹ CIT, 102^e session, 2013, rapport III (partie 1A), paragr. 33.

¹³⁰ Claire La Hovary, «The ILO's supervisory bodies' «soft law jurisprudence»», Adelle Blackett et Anne Trebilcock (dir. de publication), *Research Handbook on Transnational Labour Law*, 2015, 316-328.

¹³¹ CIT, 77^e session, 1990, *Étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima) et la recommandation (n° 155) sur la marine marchande (amélioration des normes), 1976*, rapport III (partie 4B), paragr. 65 à 79.

¹³² CIT, 100^e session, 2011, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), 857 à 863.

¹³³ CIT, 89^e session, 2001, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), paragr. 82 à 146.

¹³⁴ *Bulletin officiel*, vol. LXXXI, 1998, série B, supplément spécial, paragr. 203.

¹³⁵ GB.300/20/6, paragr. 65 à 72.

¹³⁶ Affaire *Demir et Baykara c. Turquie*, arrêt du 12 novembre 2008, paragr. 85.

¹³⁷ Affaire *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, arrêt du 21 avril 2009, paragr. 24.

¹³⁸ Affaire *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 avril 2014, paragr. 97.

¹³⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Right to Freedom of Association, Right to Collective Bargaining and Right to Strike, and their Relation to other Rights, with a Gender Perspective*, *Advisory Opinion OC-27/21*, 5 mai 2021, paragr. 52 et 98. Voir aussi

également orienté l'action de divers organes conventionnels compétents en matière de droits de l'homme¹⁴⁰ et de points de contact nationaux pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales¹⁴¹, tandis que les avis du Comité de la liberté syndicale ont été notamment invoqués dans le cadre de procédures d'arbitrage¹⁴².

- 89.** Les avis informels du Bureau ont toujours été considérés comme relevant de l'assistance administrative que les États Membres pouvaient recevoir du secrétariat de l'Organisation, étant entendu que la Constitution ne confère à celui-ci aucune compétence particulière aux fins de l'interprétation des conventions internationales du travail¹⁴³. Ainsi, ces avis n'ont pas d'effet juridique contraignant et sont sans préjudice des observations des organes de contrôle de l'OIT¹⁴⁴. Jusqu'en 2002, un total de 147 interprétations non officielles ont été communiquées par le Bureau au Conseil d'administration et publiées dans le Bulletin officiel, pratique qui a cependant été abandonnée depuis. Les avis officiels du Bureau ont parfois été pris en considération ou confirmés par la commission d'experts¹⁴⁵.

II.2.3. Les pouvoirs implicites des organes chargés de contrôler l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme: un plus large débat

- 90.** Le différend sur les pouvoirs d'interprétation de la commission d'experts fait écho à un débat beaucoup plus large sur le contrôle du respect du droit international des droits de l'homme, et en particulier sur le rôle et la fonction des organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Former Employees of the Judiciary v. Guatemala, Judgment of 17 November 2021 (Preliminary Objections, Merits and Reparations), paragr. 107 et 109.

¹⁴⁰ Comité des droits de l'homme, *Constatations*, 31 octobre 2005, CCPR/C/85/D/1036/2001, paragr. 4.7 et 4.8; Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 27 avril 2016, E/C.12/GC/23, paragr. 19, note de bas de page 15.

¹⁴¹ Voir, par exemple, Point de contact national norvégien, *Norwegian United Federation of Trade Unions (Fellesforbundet) v. Kongsberg Automotive*, Final Statement, 28 mai 2009; Point de contact national français, *SHERPA et European Centre for Constitutional and Human Rights c. Devcot*, Communiqué, 21 septembre 2012.

¹⁴² Voir, par exemple, *Dominican Republic–Central America–United States Free Trade Agreement – Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty – In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, rapport final, 14 juin 2017, paragr. 427; Report of the Panel of Experts: Proceeding constituted under article 13.15 of the EU–Korea Free Trade Agreement, 20 janvier 2021, paragr. 138.

¹⁴³ C. W. Jenks, «The interpretation of international labour Conventions by the International Labour Office», *British Yearbook of International Law*, 20, 1939, 132-141; C. H. Dillon, *International Labor Conventions – Their Interpretation and Revision*, 1942, 135-149.

¹⁴⁴ Il a toutefois été soutenu que, par l'effet d'une pratique continue et incontestée, le Bureau était devenu l'organe principal chargé de rendre des avis faisant autorité sur l'interprétation des normes internationales du travail et que ces avis, une fois communiqués au Conseil d'administration et publiés dans le *Bulletin officiel*, étaient tacitement acceptés et présumés contraignants; voir J. F. McMahon, «The legislative techniques of the International Labour Organisation», *British Yearbook of International Law*, 41, 1965-66, 90, 99; E. Osieke, *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, 1985, 207-210. La pratique a été revue à deux reprises, en vue de renforcer le caractère officiel des interprétations du Bureau, notamment par une approbation du Conseil d'administration, mais aucun changement n'a été apporté; voir *Procès-verbaux de la 9^e session du Conseil d'administration*, octobre 1921, 324, et *Procès-verbaux de la 57^e session du Conseil d'administration*, avril 1932, 345.

¹⁴⁵ Un récent exemple est celui de l'observation générale de la commission d'experts, publiée en 2019, selon laquelle, en vertu de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, le service continu à bord d'un marin sans congé ne peut excéder onze mois. Cette observation s'appuie sur un avis officiel rendu par le Bureau en 2016. Voir aussi CIT, 87^e session, 1999, *Étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, rapport III (partie 1B)*, paragr. 168; CIT, 93^e session, 2005, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), 387; CIT, 97^e session, 2008, *Étude d'ensemble relative à la convention (n° 94) et à la recommandation (n° 4) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949*, rapport III (partie 1B), paragr. 70.

91. À l'heure actuelle, il existe dix organes (comités) créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui sont chargés de veiller au respect de leur traité constitutif. Composés d'experts indépendants, ces comités sont chargés d'examiner les rapports des États parties et d'adopter des «observations générales» ou des «constatations» propres à un pays donné. Les observations générales des comités chargés de veiller au respect des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ont donné lieu à des avis très divergents sur leur légitimité. Dans les publications en la matière, certains auteurs considèrent que l'autorité des comités relève de leur compétence inhérente, ou de leurs «pouvoirs implicites», selon le *dictum* formulé par la CIJ dans son avis de 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, tandis que certains détracteurs considèrent les observations générales comme une tentative d'attribuer à des dispositions conventionnelles un sens qu'elles n'ont pas ¹⁴⁶.
92. Un des aspects importants de ce débat a trait aux limites de l'interprétation «fonctionnelle», c'est-à-dire de toute interprétation nécessaire à l'exercice effectif des fonctions de contrôle; en d'autres termes, la question est celle de la délimitation entre l'interprétation stricto sensu et l'interprétation créatrice de droit ¹⁴⁷. Cet aspect devient de plus en plus important, car les tribunaux internationaux et nationaux se réfèrent de plus en plus aux avis des organes spécialisés et leur attachent souvent une force juridique déterminante ¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Les nombreuses publications sur le sujet comprennent: Dinah Shelton, «The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies», *Coexistence, Cooperation and Solidarity*, 2012; Philip Alston, «The Historical Origins of the Concept of "General Comments" in Human Rights Law», in Laurence Boisson de Chazournes et Vera Gowlland-Debbas (dir. de publication), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality*, Liber amicorum Georges Abi-Saab, 763-776; Laurence R. Helfer, «Pushback Against Supervisory Systems: Lessons for the ILO from International Human Rights Institutions», in George P. Politakis, Tomi Kohiyama, Thomas Lieby (dir. de publication), *ILO100: Law for Social Justice*, 257-278; Linos-Alexandre Sicilianos, «Le dialogue entre la Cour européenne des droits de l'homme et les autres organes internationaux, juridictionnels et quasi-juridictionnels», in Linos-Alexandre Sicilianos, Iulia A. Motoc, Róbert Spanó, Roberto Chenal (dir. de publication), *Intersecting Views on National and International Human Rights Protection*, Liber amicorum Guido Raimondi, 2019, 871-893; Helen Keller et Leena Grover, «General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy», in Helen Keller, Geir Ulfstein (dir. de publication), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, 2012, 116-133.

¹⁴⁷ Il a été observé que, bien qu'il y ait des limites à respecter entre l'interprétation et la création d'une norme, le droit international des droits de l'homme est invariablement formulé sous forme de principes et de normes générales, qui doivent nécessairement être développés plus avant lorsqu'ils sont appliqués à une situation donnée. Il est donc inhérent à la tâche de l'interprète d'explicitier, de préciser et de développer la norme; Cecilia Median, «The role of international tribunals: Law-making or creative interpretation?», in Dinah Shelton (dir. de publication), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013, 651. Pour d'autres, le non-respect des règles d'interprétation soulève la question de savoir où un comité établit la limite entre l'interprétation d'un traité et l'élaboration d'une nouvelle législation, ce qui outrepassa sa compétence. Bien que les organes conventionnels remplissent une fonction de promotion générale dans le cadre de leur mandat, un amalgame entre la promotion et l'interprétation des droits et obligations met en péril la crédibilité et l'importance du système de contrôle assuré par les organes conventionnels, qui dépendent de la force de persuasion de leurs conclusions. Kerstin Mechem, «Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights», *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42(3) (2009): 946.

¹⁴⁸ Pour en savoir plus sur l'utilisation des conclusions des organes conventionnels par les cours et tribunaux internationaux, voir International Law Association, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, 2004, 29-38. La Commission du droit international a estimé que les avis d'experts pouvaient être considérés comme traduisant un accord ou une pratique ultérieurs au sens de l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ou comme des décisions judiciaires ou des enseignements aux fins de déterminer le droit international coutumier, ou encore comme des moyens auxiliaires de détermination des règles de droit international; voir Commission du droit international, [Projet de conclusions sur la détermination du droit international coutumier et commentaires y relatifs](#), 2018; Commission du droit international, [Premier rapport sur les moyens auxiliaires de détermination des règles de droit international](#), 13 février 2023, A/CN.4/760.

III. Question(s) à soumettre à la Cour

93. Comme indiqué ci-dessus, c'est en novembre 2014 que l'OIT a examiné de près pour la dernière fois la procédure à suivre en vue de renvoyer la difficulté d'interprétation existante devant la CIJ pour avis consultatif. Dans le document soumis à l'époque au Conseil d'administration, il était indiqué ce qui suit:

Deux questions dominent manifestement les débats sur ce thème : 1) la question de fond, à savoir si la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, peut être interprétée comme protégeant le droit de grève; et 2) si, en vertu de son mandat, la commission d'experts est compétente pour donner de telles interprétations et, dans l'affirmative, pour aller au-delà de principes généraux en précisant certains détails quant à l'application de ces principes. Il semble qu'une réponse doit être donnée à ces deux questions pour régler le différend actuel et créer la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement du système de contrôle.¹⁴⁹

94. Ces aspects essentiels de la difficulté d'interprétation ne semblent pas avoir beaucoup changé au cours des dix dernières années. De fait, les questions proposées dans la demande de renvoi présentée par le groupe des travailleurs le 12 juillet 2023 reprennent la formulation de celles soumises à l'examen du Conseil d'administration en novembre 2014, à savoir:

- 1) Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?
- 2) La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations était-elle compétente pour:
 - a) déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; et
 - b) préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite?

95. Les récentes prises de position des groupes des travailleurs et des employeurs semblent confirmer que les questions litigieuses restent les mêmes. Par exemple, à la session de mars 2023 du Conseil d'administration, la porte-parole du groupe des travailleurs a affirmé qu'il n'existait «actuellement qu'un seul différend profond et persistant en matière d'interprétation au sein de l'Organisation, lequel porte sur la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, et la compétence de la commission d'experts [pour] fournir des orientations à cet égard»¹⁵⁰, tandis que la porte-parole du groupe des employeurs a déclaré que l'objectif de son groupe était de «faire en sorte que la commission d'experts ne crée pas de nouvelles obligations en plus de celles prévues par les mandants tripartites lors de la Conférence. [Elle a ajouté que l]a commission d'experts devrait renvoyer aux mandants les questions difficiles ou les lacunes liées à une convention pour qu'ils y apportent une solution; c'est précisément parce qu'elle ne l'a pas fait dans le cas du droit de grève que le différend actuel existe»¹⁵¹.

96. Sans préjuger la décision du Conseil d'administration quant à la ou aux questions à porter devant la Cour, un certain nombre d'observations peuvent être formulées à ce stade. Premièrement, du point de vue de la procédure, la question doit être de nature juridique et relever du domaine de compétence de l'Organisation. Comme la Cour l'a fait observer, les questions libellées en termes juridiques et soulevant des problèmes de droit international sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit et ont un

¹⁴⁹ GB.322/INS/5, paragr. 49.

¹⁵⁰ GB.347/PV(Rev.), paragr. 238.

¹⁵¹ GB.347/PV(Rev.), paragr. 230.

caractère juridique¹⁵². Selon la jurisprudence de la CIJ, l'expression «question juridique» ne doit pas être interprétée de manière restrictive et la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, fût-elle abstraite¹⁵³ ou même purement théorique ou historique¹⁵⁴. À ce jour, la CIJ n'a refusé de donner l'avis consultatif demandé que dans un cas, au motif que la question débordait le cadre de la compétence de l'organisation concernée et que, partant, une «condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce [faisait] défaut»¹⁵⁵.

97. Deuxièmement, la question doit saisir les différents aspects du litige de manière concise et directe. La Cour a estimé qu'un manque de clarté dans le libellé d'une question ne saurait la priver de sa compétence et a rappelé à cet égard qu'elle avait souvent été amenée à élargir, interpréter, voire reformuler les questions qui lui étaient posées¹⁵⁶.
98. Troisièmement, le fait qu'une demande de renvoi puisse avoir des motivations politiques ne constitue pas en soi un obstacle à la compétence de la CIJ. La Cour a en effet relevé à plusieurs reprises que le fait qu'une «question [juridique] revête par ailleurs des aspects politiques, comme c'est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale, ne suffit pas à la priver de son caractère «juridique»»¹⁵⁷. Elle a ajouté que «la nature politique des mobiles qui auraient inspiré la requête et les implications politiques que pourrait avoir l'avis donné [étaient] sans pertinence au regard de l'établissement de sa compétence»¹⁵⁸. La Cour a même estimé que «lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir [son] avis consultatif [...] sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion»¹⁵⁹.
99. Quatrièmement, si la Cour peut, à sa discrétion, refuser de répondre à une question qui lui est posée pour des raisons d'opportunité judiciaire, elle a fait observer qu'elle gardait à l'esprit que sa réponse à une demande d'avis consultatif constituait une participation de sa part à l'action de l'Organisation et qu'elle ne devait pas, en principe, refuser de donner un tel avis, à moins que des raisons décisives ne l'y incitent¹⁶⁰. Dans de récentes procédures, la Cour n'a accepté comme raison décisive aucun des arguments invoqués pour l'inviter à refuser de donner un avis consultatif. Elle a ainsi rejeté des arguments concernant les motifs de la demande, le caractère vague ou abstrait de la question posée ou le fait que l'avis sollicité risquait d'entraver des négociations en cours ou d'empêcher l'obtention d'une solution négociée, ou encore ne serait d'aucune utilité.

¹⁵² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ Recueil 1996 (I), paragr. 13, citant *sahara occidental*, avis consultatif, CIJ Recueil 1975, paragr. 15.

¹⁵³ *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif, 1948, CIJ Recueil 1948, 61.

¹⁵⁴ *Sahara occidental*, paragr. 18-19.

¹⁵⁵ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif, CIJ Recueil 1996 (I), paragr. 31.

¹⁵⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, CIJ Recueil 2004 (I), paragr. 38; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, CIJ Recueil 2010 (II), paragr. 50.

¹⁵⁷ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, paragr. 13; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, paragr. 41; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, paragr. 27.

¹⁵⁸ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, paragr. 13.

¹⁵⁹ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif, CIJ Recueil 1980, paragr. 33.

¹⁶⁰ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, paragr. 14; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, paragr. 44.

IV. Prochaines étapes possibles

- 100.** En matière consultative, la Cour est ouverte aux institutions spécialisées autorisées à la saisir par l'Assemblée générale des Nations Unies. Tel est le cas de l'OIT, qui y est autorisée par l'article IX, paragraphe 2, de son accord de 1946 avec les Nations Unies. La question soumise à la Cour doit être de nature juridique, avoir un lien direct avec l'activité de l'Organisation et relever du domaine de compétence de cette dernière.
- 101.** Comme il a été expliqué à plusieurs reprises, la procédure consultative commence par le dépôt d'une requête pour avis consultatif, qui doit être présentée par écrit et transmise à la Cour ¹⁶¹. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la CIJ, «[l]es questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question» ¹⁶². À ce jour, toutes les demandes soumises à la Cour ont pris la forme d'une résolution officielle adoptée par l'organe compétent de l'organisation requérante. Ces résolutions contiennent généralement un court préambule exposant le contexte du problème sur lequel l'avis est sollicité, suivi par la ou les questions posées à la Cour ¹⁶³.
- 102.** En conséquence, si le Conseil d'administration décide de saisir la Cour pour avis consultatif, il devra adopter de la manière habituelle – par consensus ou par un vote à la majorité – une résolution soumettant formellement à la CIJ la ou les questions juridiques sur lesquelles l'avis autorisé de celle-ci est demandé. On trouvera à l'annexe I un projet de résolution du Conseil d'administration. Le Conseil d'administration adresserait la demande à la Cour en vertu de la résolution de 1949, qui autorise l'OIT à solliciter l'avis consultatif de la Cour sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de l'activité de l'Organisation ¹⁶⁴.
- 103.** La participation à une procédure consultative consiste à présenter des exposés écrits et, si la Cour décide de tenir des audiences, des exposés oraux. La Cour peut accélérer la procédure consultative au titre de l'article 103 de son Règlement si la demande lui en est faite expressément. Au moment de décider quels États, organisations internationales ou autres entités devraient être invités à participer à la procédure consultative en vertu de l'article 66, paragraphe 2, de son Statut, la Cour s'efforce de faire en sorte que tous les acteurs susceptibles de lui communiquer des informations qu'elle ne pourrait pas obtenir autrement soient associés à la procédure. Pragmatique dans son approche, la Cour est disposée à accepter la participation d'acteurs autres que les organisations intergouvernementales et les États si cela permet d'obtenir les informations les plus précises et factuelles possibles ou si les circonstances particulières de l'affaire le justifient. Les demandes d'avis consultatif entraînent

¹⁶¹ GB.322/INS/5, paragr. 14-15, et GB.347/INS/5, paragr. 10. On trouvera des informations générales sur la compétence consultative de la CIJ dans *La Cour internationale de Justice: Manuel*, 2019, 81-93, ainsi que dans la note du greffe à l'intention des États et des organisations internationales intitulée «Demande d'avis consultatif – Procédure suivie par la Cour internationale de Justice». Voir aussi Khawar Qureshi, Catriona Nicol et Joseph Dyke, *Advisory Opinions of the International Court of Justice*, 2018; Hugh Thirlway, «Advisory Opinions», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006.

¹⁶² Conformément à l'article 104 du Règlement de la Cour, les documents sont transmis à la Cour en même temps que la requête ou le plus tôt possible après celle-ci, dans le nombre d'exemplaires requis par le greffe. La Cour n'est officiellement saisie qu'à la date à laquelle le greffe reçoit la lettre de transmission.

¹⁶³ De 1948 à 2022, la CIJ a rendu au total 27 avis consultatifs en réponse à des requêtes soumises par l'ONU et quatre institutions spécialisées, à savoir l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation mondiale de la santé et le Fonds international de développement agricole. On trouvera le texte complet de l'ensemble des avis consultatifs de la Cour à l'adresse <https://icj-cij.org/fr/decisions>. La dernière requête pour avis consultatif en date a été formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 77/276 du 29 mars 2023, qui a été transmise à la présidente de la Cour par une [lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies datée du 12 avril 2023](#).

¹⁶⁴ CIT, 32^e session, 1949, [Résolution concernant les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice](#).

des coûts très limités (reproduction de documents et frais de mission aux fins de la participation aux éventuelles audiences), les dépenses de la Cour étant supportées par l'ONU.

- 104.** Si la CIJ est saisie, ce sera la septième fois que l'OIT aura recours à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, de sa Constitution en vue de résoudre une difficulté d'interprétation, et la deuxième fois qu'un avis consultatif sera demandé au sujet de l'interprétation d'une convention. On trouvera à l'annexe II un résumé des six demandes adressées entre 1922 et 1932 à la Cour permanente de justice internationale en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, et à l'annexe III une représentation schématique de la procédure menant au prononcé d'un avis consultatif par la CIJ.

V. Observations finales

- 105.** Comme indiqué dans l'introduction, le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner la difficulté d'interprétation quant au fond, mais simplement d'en exposer les divers aspects en vue d'aider les mandants à prendre une décision éclairée sur l'opportunité, compte tenu de l'importance institutionnelle de la question, de saisir la CIJ pour avis consultatif, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. Au vu de l'analyse qui précède, un certain nombre d'observations finales peuvent être formulées:
- a) Il existe entre les mandants tripartites de l'OIT un différend profond et persistant sur l'interprétation de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève, et une incertitude juridique subsiste donc en la matière. Les mandants campent fermement sur leurs positions, et toute possibilité d'accord semble hors de portée.
 - b) Cette difficulté de longue date peut se résumer à ces deux questions: la convention n° 87 peut-elle être interprétée comme reconnaissant ou protégeant le droit de grève? Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, la commission d'experts peut-elle (et, si tel est le cas, dans quelle mesure) interpréter la convention n° 87 de façon incidente, en particulier en ce qui concerne les conditions qu'il est permis de poser à l'exercice du droit de grève?
 - c) Ces deux questions sont de nature juridique, ont un lien direct avec l'activité de l'Organisation et relèvent de son domaine de compétence.
 - d) Un avis autorisé peut être demandé à la CIJ sur ces deux questions, en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et de l'article IX, paragraphe 2, de l'accord conclu entre les Nations Unies et l'OIT. De par leur autorité, les réponses juridiques de la Cour pourraient avoir des incidences au-delà de l'OIT, car elles porteraient sur des questions telles que l'interprétation des traités ou le système de contrôle du respect des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
 - e) La demande d'avis consultatif peut être soumise en bonne et due forme à la Cour par le Conseil d'administration en vertu de la délégation de pouvoir qu'il a reçue de la Conférence.
 - f) Lorsqu'ils envisageront une éventuelle saisine de la Cour, les mandants souhaiteront peut-être accorder une attention particulière aux éléments suivants:
 - i) les avantages et les inconvénients d'un maintien du statu quo;
 - ii) les conséquences de la situation actuelle sur le système de contrôle;
 - iii) la perspective d'assurer la sécurité juridique par la voie judiciaire;
 - iv) la possibilité pour les gouvernements de tous les États Membres et pour les secrétariats des deux groupes non gouvernementaux de participer pleinement et en toute autonomie à la procédure consultative devant la Cour;

- v) les enjeux d'un recours à l'article 37 de la Constitution quelque quatre-vingt-dix ans après le dernier recours, notamment en ce qui concerne la gouvernance et le principe de la primauté du droit.

Annexe I

Projet de résolution du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration,

Conscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant au sujet de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant à la position adoptée de longue date par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (commission d'experts) selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention no 87, et au point de savoir si la commission d'experts a outrepassé sa compétence en adoptant une telle position,

Notant que non seulement la commission d'experts, mais aussi le Comité tripartite de la liberté syndicale estiment que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental, et que les conclusions de ces organes de contrôle trouvent un large écho dans les décisions des juridictions internationales compétentes en matière de droits de l'homme,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue de manière définitive et la sécurité juridique rétablie, conformément à la théorie et à la pratique constitutionnelles de l'Organisation,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la [...] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice»,

Convaincu que la seule solution viable consiste à solliciter un avis juridique faisant autorité auprès de la Cour, étant donné que les tentatives de parvenir par le dialogue tripartite à une solution acceptable pour toutes les parties ont échoué,

Reconnaissant le caractère définitif et contraignant de tout avis consultatif ainsi obtenu,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

1. Décide, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, à l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 50 (I) du 14 décembre 1946, et à la résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice, adoptée par la Conférence internationale du Travail le 27 juin 1949, de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif sur les questions suivantes:

- [1. *Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?*
2. *La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT était-elle compétente pour:*
 - a) déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948,
 - b) préciser, lors de l'examen de l'application de cette convention, certains aspects concernant le champ d'application du droit de grève, les limites de celui-ci et les conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon légitime?]
2. Charge le Directeur général:
 - a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour;
 - b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative;
 - c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande;
 - d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946.

Annexe II

Demands d'interprétation présentées à la Cour permanente de justice internationale (1922-1932) en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations

1. Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail

Avis consultatif du 31 juillet 1922

Requête formulée dans une [résolution](#) de la Conférence du 18 novembre 1921.

Renvoi devant la Cour [approuvé à l'unanimité](#) par les membres du Conseil d'administration (janvier 1922).

Durée de la procédure: 2 mois et demi (du 22 mai au 31 juillet 1922).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer:

- l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs;
- la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens;
- la Fédération syndicale internationale.

Deux organisations ont présenté des exposés oraux.

2. Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture

Avis consultatif du 12 août 1922

Requête formulée dans une motion directement soumise par le gouvernement de la France au Conseil de la Société des Nations (janvier 1922).

Requête [examinée](#) par le Conseil d'administration sur la base d'un [rapport oral](#) du Directeur, mais pas de décision.

Durée de la procédure: 3 mois (du 22 mai au 12 août 1922).

Huit organisations internationales ont été invitées à participer:

- la Confédération internationale des syndicats agricoles;
- la Ligue internationale des sociétés agricoles;
- la Commission internationale d'agriculture;
- la Fédération internationale des syndicats chrétiens des travailleurs de la terre;
- la Fédération internationale des travailleurs de la terre;
- l'Institut international d'agriculture;
- la Fédération syndicale internationale;
- l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

Plusieurs organisations ont présenté des exposés écrits et ont également participé à la procédure orale.

3. Compétence de l'OIT pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole

Avis consultatif du 12 août 1922

Requête formulée par le gouvernement de la France dans une lettre du 13 juin 1922 adressée directement au Secrétaire général de la Société des Nations.

Soumission d'un rapport du Bureau au Conseil d'administration (juillet 1922), mais pas de discussion ni de décision.

Durée de la procédure: 24 jours (du 18 juillet au 12 août 1922).

Une organisation internationale a été invitée à participer: l'Institut international d'agriculture (a envoyé une communication distincte).

4. Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron

[Avis consultatif](#) du 23 juillet 1926

Requête formulée par le groupe patronal du Conseil d'administration dans une [lettre](#) du 8 janvier 1926.

Renvoi devant la Cour [examiné](#) par le Conseil d'administration et [soumis à un vote](#) (30^e session, janvier 1926).

Durée de la procédure: 4 mois (du 20 mars au 23 juillet 1926).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer:

- l'Organisation internationale des employeurs industriels;
- la Fédération syndicale internationale;
- la Confédération internationale des syndicats chrétiens.

Deux organisations ont présenté des mémoires écrits, et les trois ont participé à la procédure orale.

5. Ville libre de Dantzig et OIT

[Avis consultatif](#) du 26 août 1930

Requête formulée par le Bureau à la suite d'une lettre du 20 janvier 1930 dans laquelle le gouvernement de la Pologne demandait que la Ville libre de Dantzig soit admise au sein de l'OIT.

Renvoi devant la Cour [examiné](#) par le Conseil d'administration et [soumis à un vote](#) (48^e session, avril 1930).

Durée de la procédure: 4 mois et demi (du 15 avril au 26 août 1930).

Aucune organisation internationale n'a été invitée à participer.

6. Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes

[Avis consultatif](#) du 15 novembre 1932

Requête formulée par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans une lettre du 20 janvier 1932 adressée au Président du Conseil d'administration.

Renvoi devant la Cour [examiné](#) par le Conseil d'administration et [soumis à un vote](#) (57^e session, avril 1932).

Durée de la procédure: 6 mois (du 10 mai au 15 novembre 1932).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer:

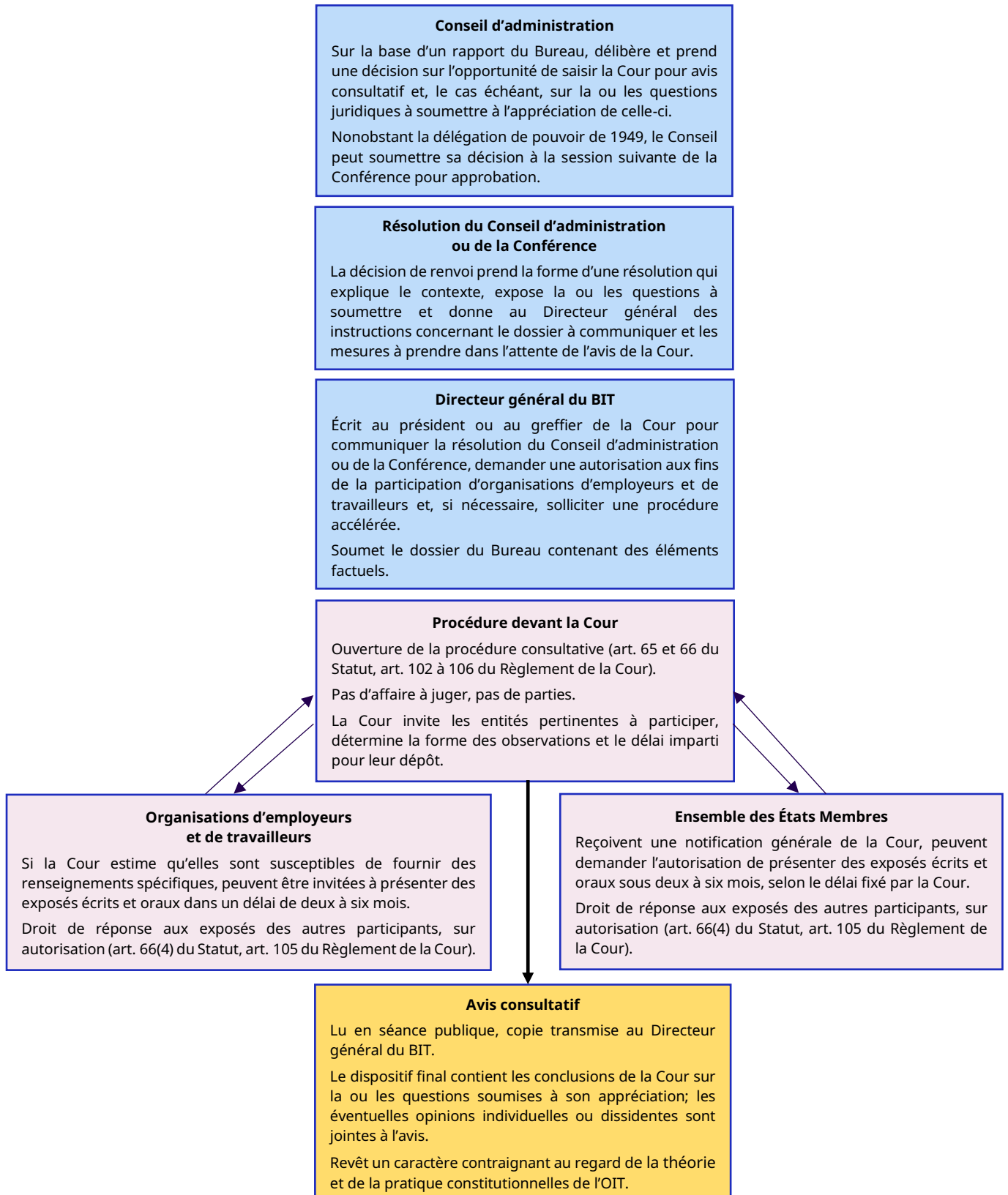
- la Fédération syndicale internationale;
- la Confédération internationale des syndicats chrétiens;
- l'Organisation internationale des employeurs industriels.

Deux organisations ont présenté des exposés écrits et ont également participé à la procédure orale.

Le texte intégral des avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale et des plaidoiries, exposés oraux et documents soumis à celle-ci peut être consulté sur le [site Web de la Cour internationale de Justice](#).

Annexe III

Déroulement de la procédure menant au prononcé d'un avis consultatif par la Cour internationale de Justice



Document n° 30

GB.349*bis*/INS/1/2, Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT - Résumé des observations reçues des mandants, octobre 2023





Conseil d'administration

349^e session (spéciale), Genève, 10 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 13 octobre 2023

Original: anglais

Première question à l'ordre du jour

Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT

Résumé des observations reçues des mandants

► Introduction

1. À l'occasion de la diffusion du rapport d'information du Bureau (GB.349bis/INS/1/1, [annexe](#)) établi en vue de la session spéciale du Conseil d'administration relative à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'agissant du droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice («la CIJ» ou «la Cour»), le Directeur général a invité les États Membres et, par leur intermédiaire, les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées, à communiquer telles

observations qu'ils pourraient souhaiter faire sur cette question. L'objectif était de favoriser des délibérations inclusives sur une question d'une grande importance institutionnelle, notamment en offrant aux Membres qui ne sont actuellement pas représentés au Conseil d'administration la possibilité de faire connaître leurs vues.

2. Au 11 octobre 2023, le Bureau avait reçu des communications de 10 gouvernements, des secrétariats des deux groupes non gouvernementaux, de 14 organisations nationales d'employeurs et de 101 organisations nationales de travailleurs. On trouvera dans l'annexe la liste des mandants ayant fait parvenir des observations. Celles-ci sont publiées dans leur intégralité sur la page Web de la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration.

► Résumé des observations des mandants

3. Sur la question centrale de savoir si l'Organisation devrait ou non soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, trois gouvernements (*Érythrée, Niger et Somalie*)¹ ont fait savoir qu'ils soutenaient la proposition du groupe des travailleurs. La principale raison invoquée était que les États avaient besoin de sécurité juridique quant aux obligations que leur impose la ratification des conventions de l'OIT. Les trois mêmes gouvernements ont également fait observer que la persistance de la controverse avait des répercussions négatives sur le système normatif de l'OIT.
4. Trois autres gouvernements (*Indonésie, Kenya et Türkiye*) ont indiqué qu'ils n'étaient pas favorables à la saisine de la Cour et qu'ils préféraient que le dialogue se poursuive. L'*Indonésie*, tout en reconnaissant que le droit de grève est un droit humain fondamental et que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations («la commission d'experts») est compétente pour interpréter les conventions, a fait valoir que l'approche la plus prudente était la recherche d'un consensus tripartite, et elle a instamment prié le Conseil d'administration d'envisager d'inscrire une question en ce sens à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail («la Conférence»). L'objectif serait de procéder à une discussion approfondie et de réfléchir à la possibilité d'élaborer un cadre ou une norme qui définirait les limites et la teneur du droit de grève dans le contexte de la convention n° 87. Si le consensus tripartite se révèle impossible à atteindre, la saisine de la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, sera toujours possible. De même, la *Türkiye*, tout en notant que le droit de grève fait partie intégrante des principes et droits fondamentaux au travail mais n'est pas un droit absolu, s'est dite favorable à ce que les efforts se poursuivent en vue d'un règlement du différend dans le cadre des structures existantes de l'OIT, grâce à la promotion d'une collaboration active et d'un dialogue ouvert. Cette approche serait propice à un résultat équilibré et acceptable par tous. Le Kenya a indiqué qu'il souhaitait que le différend fasse l'objet d'un règlement amiable, et a rappelé qu'il reconnaissait et encourageait la liberté syndicale et le droit de grève bien qu'il n'ait pas encore ratifié la convention n° 87.
5. Le *Costa Rica* a fait savoir qu'il était favorable à la proposition du groupe des travailleurs visant à ce que la question soit renvoyée devant la Cour, sans préjudice d'autres solutions possibles telles que la tenue, à la prochaine session de la Conférence, d'une discussion en vue de

¹ Les États Membres qui ont ratifié la convention n° 87 apparaissent en italique.

l'adoption éventuelle d'un protocole, ou toute autre solution qui pourrait être convenue à l'issue des 349^ebis et 349^eter sessions (spéciales) du Conseil d'administration.

6. La *Suisse* a réaffirmé sa préférence pour l'institution, en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, d'un tribunal interne chargé de régler les difficultés d'interprétation. Au sujet d'une possible saisine de la CIJ, la *Suisse* a mis en doute le caractère interprétatif des deux questions que le groupe des travailleurs propose de soumettre à l'appréciation de la Cour. En tout état de cause, les États parties à la convention n° 87 devraient être pleinement associés aux discussions relatives à la teneur de la ou des questions à renvoyer devant la Cour. Pour ce qui est de la décision relative à l'opportunité du renvoi, la *Suisse* a fait valoir que, nonobstant l'autorité déléguée au Conseil d'administration en la matière, et pour des raisons d'inclusivité et de représentativité, c'est à la Conférence que devrait appartenir cette décision. Lorsque, en 1949, la Conférence a adopté la résolution autorisant le Conseil d'administration à demander un avis consultatif à la Cour, la composition du Conseil reflétait celle de l'Organisation, or ce n'est plus le cas à l'heure actuelle.
7. De même, la Malaisie est d'avis que, bien que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution prévoie la soumission de toutes difficultés d'interprétation à l'appréciation de la CIJ, celle-ci ne devrait être saisie qu'en cas d'échec de toutes les autres tentatives de règlement de la difficulté concernée. Il est préférable de rechercher des solutions au sein de l'OIT, notamment par l'institution d'un tribunal interne indépendant en vue du prompt règlement de toute difficulté d'interprétation.
8. Le *Japon* a fait valoir qu'il était essentiel que les mandants tripartites discutent d'abord entre eux, et que la saisine de la CIJ ne devrait être envisagée qu'en dernier ressort. Quant à la question à soumettre à l'appréciation de la Cour, elle devrait refléter le fait que le droit de grève n'est pas un droit absolu. Elle ne devrait en aucun cas porter sur la compétence de la commission d'experts, ce point devant être discuté plus avant par les mandants de l'OIT. Le *Japon* a proposé en conséquence des amendements au projet de résolution figurant dans l'annexe I du rapport d'information.
9. Les organisations d'employeurs ont indiqué que, bien que la saisine de la Cour aux fins du règlement de difficultés d'interprétation soit prévue par la Constitution, elles n'y étaient en l'occurrence pas favorables. Elles ont invoqué en substance les trois raisons suivantes: premièrement, les voies internes de règlement du différend n'ont pas été épuisées, telles que la tenue d'un débat à la Conférence en vue de l'adoption d'une norme internationale du travail; deuxièmement, un avis consultatif de la Cour tendrait à créer davantage d'insécurité juridique quant au champ d'application du droit de grève et serait préjudiciable pour la «paix sociale» en général au sein de l'OIT; et troisièmement, un avis consultatif de la Cour nuirait à la réputation et à la crédibilité de l'OIT. Le droit de grève est une question complexe qui doit être examinée de manière approfondie par les acteurs tripartites du monde du travail. La recherche d'une solution reposant sur le consensus permettrait au contraire à tous les mandants de participer au processus et aboutirait à un résultat acceptable par tous.
10. Bien que, d'une manière générale, elles reconnaissent l'existence du droit de grève, les organisations d'employeurs ont réaffirmé leur position selon laquelle ce droit n'entre pas dans le champ d'application de la convention n° 87, ni expressément, ni implicitement. Les travaux préparatoires montrent que le droit de grève a été délibérément exclu du champ d'application de la convention. La commission d'experts n'est aucunement habilitée à réécrire la convention s'agissant du droit de grève ni à l'interpréter comme si elle protégeait expressément ce droit et à constituer ainsi un corpus interprétatif en dehors du cadre tripartite régissant la prise de

décision. Le Comité de la liberté syndicale n'a quant à lui aucun pouvoir général d'interprétation ou de contrôle à l'égard de la convention n° 87.

11. De leur côté, les organisations de travailleurs ont exprimé leur soutien en faveur du renvoi du différend devant la Cour; elles ont souligné l'importance primordiale que revêt le droit de grève pour les travailleurs et leurs organisations ainsi que pour les droits au travail en général, et ont fait valoir qu'il est urgent de restaurer la sécurité juridique au moyen d'un avis consultatif contraignant de la Cour. L'incapacité où se trouve l'OIT de contrôler la bonne application du droit de grève au titre de la convention n° 87 en raison de la persistance du différend nuit aux relations professionnelles au niveau national. Le protocole qu'il est proposé d'adjoindre à la convention n° 87 n'apporterait rien étant donné que, comme l'ont expliqué en détail les organes de contrôle de l'OIT, la convention n° 87 garantit déjà le droit de grève en tant que principe et droit fondamental au travail. L'adoption d'un protocole n'assurerait pas la sécurité juridique voulue et risquerait au contraire d'accentuer le différend.
12. Pour les organisations de travailleurs, la protection du droit de grève est inhérente au mandat constitutionnel de l'OIT et, de ce fait, elle fait partie intégrante du champ d'application de la convention n° 87. Plus largement, le droit de grève relève du droit international et il est impératif que sa protection soit assurée au niveau international. La convention n° 87 et les vues exprimées par la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale ont trouvé un large écho, notamment dans les décisions rendues par les juridictions nationales et internationales, les codes de conduite des entreprises multinationales et les instruments de libre-échange, ce qui pourrait expliquer pourquoi, alors que ces vues n'ont pas été remises en question pendant plus de soixante ans, le groupe des employeurs est revenu sur sa position.

► Observations reçues de l'Organisation internationale des employeurs

13. L'Organisation internationale des employeurs (OIE) est d'avis que le différend trouve son origine dans l'interprétation extensive que la commission d'experts a donnée du droit de grève, et fait valoir que le Bureau a joué un rôle à cet égard. Les employeurs reconnaissent l'existence du droit de grève au niveau national, mais ils sont fermement convaincus que ni la convention n° 87, ni du reste aucune autre convention, ne protègent ce droit ni n'en régissent les conditions d'exercice. S'il est vrai que le renvoi devant la CIJ de toute question ou difficulté d'interprétation est prévu par l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, les mandants de l'OIT ont toujours privilégié les solutions tripartites, excepté à une occasion, au sujet de l'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919. Un élément important est que la CIJ n'est pas le seul organe compétent et que, de fait, elle ne peut apporter qu'une sécurité juridique limitée concernant les difficultés d'interprétation soumises à son appréciation puisque, par définition, ses avis consultatifs ne sont juridiquement pas contraignants. Par ailleurs, une action normative serait davantage à même de renforcer la sécurité juridique concernant le droit de grève et garantirait un processus inclusif et démocratique en ce que tous les mandants pourraient y participer activement. Cette option serait pleinement conforme au mandat de l'OIT et aux principes du tripartisme et du dialogue social.
14. Pour ce qui est de l'application de la convention n° 87 au droit de grève, l'OIE fait valoir que les travaux préparatoires de la convention sont parfaitement clairs: c'est à dessein que les mandants tripartites n'ont fait figurer le droit de grève ni expressément ni implicitement dans

la convention au moment de l'élaboration de l'instrument. De nombreux documents officiels des gouvernements, des employeurs et des travailleurs ainsi que des organes de contrôle de l'OIT attestent que ni la convention n° 87, ni aucune autre convention ne traitent du droit de grève. Les règles régissant l'interprétation des traités énoncées aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, devraient être pleinement respectées. Le sens ordinaire des dispositions pertinentes, notamment, est clair, et il n'est nul besoin de recourir à des concepts vagues tels que l'interprétation «dynamique». Le fait est que la convention n° 87 ne contient pas le terme «droit de grève» ni de termes équivalents. On ne saurait pas non plus prétendre qu'il existe entre les parties à la convention n° 87 un accord quant à une interprétation du droit de grève qui découlerait d'un accord ultérieur survenu entre elles ou d'une pratique ultérieurement suivie. La preuve en est que plusieurs États ayant ratifié la convention ont fait valoir à des époques différentes que ni la convention n° 87, ni aucun autre instrument de l'OIT ne garantissent le droit de grève. Il pourrait toutefois être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, tels que les travaux préparatoires, pour confirmer le sens à attribuer aux dispositions de la convention en application de l'article 31.

15. Pour ce qui est du mandat de la commission d'experts, il est clair que celui-ci se limite à une analyse impartiale et technique et que les vues et les recommandations de la commission ne sont pas contraignantes. En outre, lorsque la commission d'experts a été créée en 1926, la Conférence a précisé qu'elle n'aurait pas compétence pour interpréter les conventions. Pourtant, la commission d'experts a progressivement constitué un vaste corpus d'interprétations extensives et très détaillées qui ont étendu la portée de la liberté de faire grève jusqu'à la rendre quasiment illimitée.
16. En ce qui concerne les questions qu'il est proposé de soumettre à la Cour, l'OIE considère qu'une référence aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne devrait y figurer, car aussi bien l'interprétation de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève que la compétence de la commission d'experts devraient être déterminées compte dûment tenu des prescriptions énoncées dans ces dispositions. En tout état de cause, les deux questions proposées par les travailleurs sont incomplètes en ce qu'il faudrait aussi demander à la CIJ des éclaircissements sur le rôle de la Conférence à l'égard de la commission d'experts ainsi que sur le point de savoir si la Conférence a autorité pour régler des difficultés d'interprétation au moyen d'une action normative.
17. Pour ce qui est des options envisageables pour la suite, l'OIE estime qu'il ne devrait pas être décidé de soumettre une difficulté d'interprétation à l'appréciation de la CIJ sans le soutien des États parties à la convention, soutien qui devrait être exprimé dans le cadre de la Conférence. La saisine de la Cour ne devrait pas être envisagée à moins que toutes les possibilités de dialogue entre les principaux acteurs de l'OIT compétents en matière de normes internationales du travail aient été épuisées.
18. Les observations reçues de l'OIE sont publiées dans leur intégralité sur la page Web de la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration.

► Observations reçues de la Confédération syndicale internationale

19. La Confédération syndicale internationale (CSI) a rappelé que, depuis que la crise institutionnelle a éclaté en 2012, les gouvernements et les partenaires sociaux ont essayé à

plusieurs reprises de régler la difficulté d'interprétation dans le cadre du dialogue social, en vain. Selon elle, la poursuite du dialogue ne permettra pas de sortir de l'impasse. Le différend et l'absence de sécurité juridique qui en découle entravent le fonctionnement du système de contrôle. Le moyen à privilégier pour aller de l'avant, qui est le plus raisonnable, le plus rationnel et le plus efficace, consiste à obtenir le règlement de la question juridique de l'application de la convention n° 87 au droit de grève et la confirmation que les orientations formulées par les organes de contrôle de l'Organisation font autorité. La Constitution, en son article 37, paragraphe 1, met à disposition un mécanisme efficace pour régler ce différend juridique.

20. Le groupe des employeurs est le seul groupe qui conteste la valeur juridique des orientations formulées par les organes de contrôle au sujet du droit de grève et du champ d'application de la convention n° 87. Pourtant, ces orientations reposent sur la position adoptée de longue date selon laquelle le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations constitue, fondamentalement et intrinsèquement, le corollaire de la liberté syndicale et du droit syndical. Cette interprétation juridique a toujours prévalu et a inspiré non seulement les législations et les pratiques nationales, mais aussi les juridictions internationales, les organisations multilatérales et les organes nationaux, régionaux et internationaux compétents dans le domaine des droits de l'homme.
21. Le recours à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, se justifie par le fait que, dès lors que la question d'interprétation en cause nuit à l'exercice d'un droit fondamental, entrave le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT et a des répercussions plus larges, l'approche la plus prudente et la plus indiquée est de faire appel à la procédure constitutionnelle prévue par cette disposition. À moins que le groupe des employeurs se range à l'interprétation et au principe juridiques largement admis selon lesquels le droit de grève est intimement lié à la liberté syndicale et au droit syndical et est à ce titre protégé par la convention n° 87, et qu'il reconnaisse que le corpus juridique formé par les orientations des organes de contrôle, dont la commission d'experts, fait autorité, le recours à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution est le seul moyen d'obtenir la sécurité juridique voulue.
22. Rien dans la Constitution n'autorise le groupe des employeurs à prétendre que le différend devrait être discuté à la Conférence. Pour ce qui est de la proposition tendant à adopter un protocole, la CSI est d'avis que tenter de régler la difficulté d'interprétation en cause au moyen d'une action normative, alors que l'incertitude demeure, ne permettrait pas de véritablement clarifier le champ d'application de la convention n° 87 s'agissant du droit de grève.
23. En ce qui concerne les deux questions qu'il est proposé de soumettre à la Cour, l'intention est de couvrir tous les aspects de la difficulté d'interprétation. Une décision répondant par l'affirmative à la première question et apportant la sécurité juridique voulue quant au mandat de la commission d'experts serait décisive pour le règlement du différend.
24. Pour ce qui est du rôle des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention n° 87, la CSI rappelle la position de la commission d'experts, à savoir que l'absence d'une disposition expresse n'est pas déterminante puisque les termes de la convention doivent être interprétés à la lumière de son objet et de son but.
25. La CSI appuie le projet de résolution annexé au rapport d'information, et affirme que la CIJ est le seul mécanisme capable d'assurer la sécurité et la clarté juridiques voulues au sujet d'une question aussi lourde de conséquences que celle en litige.
26. Les observations reçues de la CSI sont publiées dans leur intégralité sur la page Web de la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration.

► Conclusion

27. Malgré la diffusion anticipée du rapport d'information, le taux de réponse, en particulier de la part des gouvernements, a été faible.
28. Les observations reçues confirment que le différend ne porte pas tant sur la reconnaissance du droit de grève que sur l'interprétation de la convention n° 87 et le point de savoir si la commission d'experts est habilitée à formuler des orientations faisant autorité au sujet des conditions d'exercice du droit de grève et des limites de ce droit.
29. Comme on pouvait s'y attendre, les observations émanant respectivement des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs illustrent clairement leur divergence de vues quant à l'opportunité de soumettre le différend à l'appréciation de la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

► Annexe

Gouvernements

Costa Rica
Érythrée
Indonésie
Japon
Kenya
Malaisie
Niger
Somalie
Suisse
Türkiye

Organisations d'employeurs

International Organisation of Employers (IOE)
Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
Confederation of Danish Employers (DA)
Confederation of Finnish Industries (EK)
Confederation of Norwegian Enterprise (NHO)
Confederation of Portuguese Business (CIP)
Confederation of Swedish Enterprise (SN)
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
(Guatemala)
Fédération des entreprises de Belgique (FEB)
Hellenic Federation of Enterprises (SEV)
Japan Business Federation (Keidanren)
Malaysian Employers Federation (MEF)
Union patronale suisse (UPS)
Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA)

Organisations de travailleurs

International Trade Union Confederation (ITUC)
All Indonesian Trade Union Confederation (KSBSI)

All Nepal Federation of Trade Unions (ANTUF)
All-Poland Alliance of Trade Unions (OPZZ)
Australian Council of Trade Unions (ACTU)
Bangladesh Free Trade Union Congress (BFTUC)
Bangladesh Jatiyatabadi Sramik Dal DAL-BJSD
Bangladesh Labour Federation (BLF)
Botswana Federation of Trade Unions (BFTU)
Canadian Labour Congress (CLC)
Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)
Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS)
Central de Trabajadores/as de la Argentina Autónoma (CTA-A)
Central Organisation of Finnish Trade Unions (SAK)
Central Organization of Trade Unions - Kenya (COTU-K)
Central Unitaria de Trabajadores/as de Chile (CUT-Chile)
Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT-Perú)
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP)
Confederación Auténtica de Trabajadores de la República Mexicana (CAT)
Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) (République dominicaine)
Confederación de Trabajadores de México (CTM)
Confederación de Unificación Sindical (CUS) (Nicaragua)
Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA)
Confederación Intersindical Galega (CIG) (Espagne)
Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) (République dominicaine)
Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) (Panama)
Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) (Espagne)
Confederația Națională Sindicală (Cartel Alfa) (Roumanie)
Confédération des syndicats autonomes du Sénégal (CSA)
Confédération des Travailleurs des Secteurs Publique et Privé (CTSP) (Maurice)
Confédération française démocratique du travail (CFDT)
Confédération générale autonome des travailleurs en Algérie (CGATA)
Confédération libre des travailleurs de Mauritanie (CLTM)
Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens (LCGB)
Confédération nationale des travailleurs du Burkina (CNTB)
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS)

Confederation of Autonomous Trade Unions of Serbia (CATUS)
Confederation of Ethiopian Trade Unions (CETU)
Confederation of Free Trade Unions of Macedonia (KSS)
Confederation of Free Trade Unions of Ukraine (KVPU)
Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB)
Confederation of Progressive Trade Unions of Turkey (DISK)
Confederation of Public Employees' Trade Unions (KESK) (Türkiye)
Confederation of Trade Unions of Albania (KSSH)
Confederation of Trade Unions of Montenegro (CTUM)
Confederation of Turkish Trade Unions (TÜRK-İŞ)
Confederation of Unions for Professionals (Unio) (Norvège)
Confédération syndicale des travailleurs du Togo (CSTT)
Confédération syndicale du Congo (CSC) (République démocratique du Congo)
Confédération syndicale indépendante du Luxembourg (OGBL)
Consejo Nacional del Trabajadores Organizados (CONATO) (Panama)
Construction and Building Materials Industry Workers' Union of Ukraine (PROFBUD)
Czech Moravian Confederation of Trade Unions (ČMKOS)
Federación Sindical de Trabajadores Independientes (FSTIES) (El Salvador)
Fédération nationale des syndicats des ouvriers et des employés du Liban (FENASOL)
Federation of Independent Trade Unions of Russia (FNPR)
Federation of Iraq Trade Unions (FITU)
Federation of Korean Trade Unions (FKTU)
Federation of Somali Trade Unions (FESTU)
Federation of Trade Unions of Macedonia (SSM)
Federation of Trade Unions of the Republic of Kazakhstan (FPRK)
Federation of Trade Unions of Ukraine (FPU)
General Federation of Bahrain Trade Unions (GFBTU)
General Workers' Union (UGT) (Portugal)
Georgian Trade Union Confederation (GTUC)
German Confederation of Trade Unions (DGB)
Greek General Confederation of Labour (GSEE)
Hind Mazdoor Sabha (HMS) (Inde)
Independent and Self Governing Trade Union Solidarność (NSZZ "Solidarność") (Pologne)
Independent Trade Unions of Croatia (NHS)

Italian Confederation of Workers' Trade Unions (CISL)
Italian General Confederation of Labour (CGIL)
Italian Labour Union (UIL)
Japanese Trade Union Confederation (JTUC-RENGO)
Kilusang Mayo Uno (KMU) (Philippines)
Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)
Liberia Labour Congress (LLC)
National Trade Union Confederation (NTUC) (Maurice)
Netherlands Trade Union Confederation (FNV)
Pakistan Workers' Federation (PWF)
Pan-Cyprian Federation of labour (PEO) (Chypre)
Randrana Sendikaly USAM-SVS (Madagascar)
Singapore National Trades Union Congress (SNTUC)
Swedish Confederation of Professional Associations (SACO)
Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)
Swedish Trade Union Confederation (LO)
Syndicat des enseignants du supérieur solidaires (SESS) (Algérie)
Swiss Trade Union Confederation (SGB/USS)
Trade Union Congress (TUC) (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)
Trade Union Congress of Namibia (TUCNA)
Trade Union Congress of Swaziland (TUCOSWA)
Trade Union Confederation "Nezavisnot" (Nezavisnost) (Serbie)
Trade Union Confederation of the Republic of Srpska (Bosnie-Herzégovine)
Unión General de los Trabajadores del Brazil (UGT)
Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España (UGT-E) (Espagne)
Unión Nacional de Trabajadores (UNT) (Mexique)
Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB)
Union nationale des travailleurs de Guinée-Bissau (UNTG-CS)
Union of Autonomous Trade Unions of Croatia (UATUC)
Union of Free Trade Unions of Montenegro (UFTUM)
Union of Independent Trade Unions of Albania (BSPSH)
Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU)

Document n° 31

Projet de procès-verbaux de la session 349^e bis (spéciale)
du Conseil d'administration, novembre 2023





Conseil d'administration

349^e session (spéciale), Genève, 10 novembre 2023

Avertissement: Ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers. Les membres du Conseil d'administration peuvent envoyer des corrections à leurs propres interventions jusqu'au 25 janvier 2024 à l'adresse rodis@ilo.org.

Projet de procès-verbaux de la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration du Bureau international du Travail

Table des matières

	Page
Section institutionnelle	3
1. Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (GB.349bis/INS/1/1 et GB.349bis/INS/1/2)	3
Comité plénier	3
Conseil d'administration	19
Décision	36

► Section institutionnelle

1. Suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (GB.349bis/INS/1/1 et GB.349bis/INS/1/2)

Comité plénier

1. **Le Président** rappelle que la 349^e session (spéciale) du Conseil d'administration a été convoquée en application de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration. À sa 349^e session, le Conseil d'administration a approuvé les dispositions applicables à la session spéciale. Celles-ci prévoient que le Conseil d'administration se réunira en comité plénier, en application de l'article 4.3 du Règlement, pour procéder à un vaste échange de vues auxquels les gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration seront invités à participer, étant entendu que toute décision sera prise par le Conseil d'administration réuni en session plénière ordinaire, à l'issue de la session du Comité plénier.
2. La 349^e session (spéciale) est consacrée à une discussion approfondie aux fins de prendre une décision en connaissance de cause sur la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (CIJ) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. Le Président demande aux participants de ne pas se prononcer sur le fond du désaccord concernant la convention n° 87 et le droit de grève, mais de mettre l'accent sur les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la Cour, ce qui est l'objet de la demande à l'examen.
3. Le Président note que les projets de décision et de résolution suivants, tels qu'amendés, ont été proposés par un groupe de 44 pays de diverses régions et diffusés par le Bureau ¹:

Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:

¹ Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Barbade, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Colombie, Costa Rica, Chili, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tchéquie et Ukraine.

Le Conseil d'administration,

Conscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant au sujet de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT, Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la [...] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014»:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

Décide, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT,

1. de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, un avis consultatif sur la question suivante:

Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?

2. Charge le Directeur général:
 - a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour;
 - b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative;
 - c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande;
 - d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946.

4. **La Vice-présidente travailleuse** fait observer que la liberté syndicale est au cœur du mandat centenaire de l'OIT; elle est inscrite dans la Constitution de l'Organisation et réaffirmée dans la Déclaration de Philadelphie. Elle fait l'objet de dispositions détaillées dans la convention n° 87, et le Comité de la liberté syndicale a été créé en 1951 pour en superviser l'application. Il s'agit d'un droit essentiel qui, avec le droit de négociation collective, est indispensable à l'exercice de tous les autres droits. Pourtant, ce droit fondamental est celui qui est le plus fréquemment violé.
5. Le droit de grève est depuis longtemps considéré comme un corollaire indissociable de la liberté syndicale, tant au sein de l'OIT qu'au-delà. Ce droit doit pouvoir être exercé en dernier ressort, offrant aux travailleurs syndiqués un moyen de faire contrepoids au pouvoir de leurs employeurs. Toutefois, à la session de la Conférence internationale du Travail de 2012, le groupe des employeurs a remis en question la compétence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) lorsque celle-ci a affirmé que le droit de grève découlait de la convention n° 87 et refuse depuis lors de coopérer avec la Commission de l'application des normes dès lors que celle-ci examine un cas concernant la convention n° 87 au sujet duquel la commission d'experts a formulé des observations relatives au droit de grève. C'est ce qui a fait que, pour la première fois depuis sa création en 1926, la Commission de l'application des normes n'a pas adopté de conclusions. En dépit des nombreux efforts déployés par le Bureau et les mandants tripartites, le différend n'a pas été réglé, ce qui a donc remis en question l'existence et la protection d'un droit fondamental, amoindri la capacité de contrôle de l'OIT et créé une insécurité juridique pour les États Membres ayant ratifié la convention n° 87. Cela a également engendré un climat d'hostilité au sein de l'OIT, ce qui nuit à son efficacité.
6. Les échanges entre le groupe des travailleurs et les gouvernements au cours des mois précédents ont montré que l'on reconnaît généralement l'importance de la liberté syndicale, dont le droit de grève est un corollaire, et qu'il est de fait urgent de résoudre le différend en suspens dans l'intérêt de tous les mandants. Toutefois, les points de vue divergent quant à la manière de le faire. Étant donné que toutes les autres tentatives en ce sens ont échoué, le groupe des travailleurs considère qu'il n'y a pas d'autre solution que de saisir la Cour. Le

12 juillet 2023, le groupe a donc adressé au Directeur général un courrier dans lequel il a invoqué l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, qui reconnaît la compétence exclusive de la Cour pour donner de la Constitution et des conventions de l'OIT une interprétation faisant autorité, et qui établit sans ambiguïté l'obligation pour l'OIT de soumettre toute difficulté d'interprétation à l'appréciation de la Cour. Conformément à la théorie et à la pratique constitutionnelles de l'OIT, le groupe des travailleurs réaffirme son engagement à accepter la décision de la Cour comme faisant autorité et ayant un caractère définitif. Le groupe attend de la Cour qu'elle confirme la loi et la pratique au sein de l'OIT, auquel cas le système de contrôle de l'OIT pourra poursuivre ses travaux, notamment en fournissant aux États Membres et aux partenaires sociaux au niveau national des orientations faisant autorité sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre la convention n° 87. Le groupe des travailleurs ne cherche pas à faire évoluer le statu quo concernant le droit de grève qui, il en convient, n'est pas un droit absolu.

7. Pour répondre à l'argument du groupe des employeurs et de certains gouvernements selon lequel la question devrait être résolue par le dialogue social au motif que la saisine de la Cour constituerait un échec du tripartisme, le groupe des travailleurs soutient que les chances de parvenir à un consensus sont infimes étant donné que chacun semble camper sur ses positions, incompatibles avec celles des autres parties, depuis très longtemps. La proposition du groupe des employeurs consistant à inscrire à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2024 une question normative concernant un protocole relatif à la convention n° 87 est foncièrement intenable et irrationnelle sur les plans juridique, technique et politique. Premièrement, il est difficile de dire si juridiquement, il faudrait partir de l'hypothèse que le droit de grève est couvert par la convention n° 87 ou, au contraire, qu'il ne l'est pas. Deuxièmement, le fait que le groupe des employeurs fasse valoir tout à la fois que la convention n° 87 ne consacre pas le droit de grève et qu'un protocole relatif à la convention pourrait être élaboré pour encadrer ce droit est contradictoire du point de vue juridique. Troisièmement, en plaidant pour l'élaboration d'un tel protocole, l'objectif clairement affiché par le groupe des employeurs est de supprimer les orientations faisant autorité que les organes de contrôle ont déjà formulées. Cela pourrait créer un système juridique à deux vitesses et réduire ainsi la sécurité juridique. Quatrièmement, la proposition du groupe des employeurs aura pour effet de supprimer les droits fondamentaux, que celui-ci proposera ensuite de négocier à nouveau. Cinquièmement, la proposition du groupe des employeurs d'inscrire la question controversée à l'ordre du jour de la Conférence de 2024 serait contraire à toutes les règles et à toutes les procédures existantes de l'OIT visant à préserver la participation pleine et entière des partenaires tripartites à l'élaboration des normes. Enfin, comme l'a affirmé le Conseil d'administration à sa 344^e session (mars 2022), la seule façon d'assurer la sécurité juridique est de recourir à des moyens juridiques, comme l'application de l'article 37 de la Constitution. Cette discussion a aussi montré que la poursuite des travaux visant à instituer un tribunal interne en vertu de l'article 37, paragraphe 2, ne bénéficiait pas d'un large soutien au sein du Conseil d'administration.
8. Pour ce qui est de la question ou des questions que la Cour devrait examiner, la Vice-présidente travailleuse dit que, étant donné que le groupe des employeurs a contesté à la fois l'existence du droit de grève en vertu de la convention n° 87 et l'avis de la commission d'experts selon lequel le droit de grève découle de la convention n° 87, ces deux aspects du différend sont étroitement liés. En outre, la difficulté d'interprétation remet en cause la validité des orientations données par les organes de contrôle concernant le principe constitutionnel de la liberté syndicale et le droit de grève, considéré comme un corollaire indissociable de cette dernière et par conséquent protégé par la convention n° 87. Il suffit donc qu'une seule question soit soumise à la Cour, celle de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la

convention n° 87. Le groupe des travailleurs attend du Conseil d'administration qu'il demande à la Cour d'autoriser la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) à participer de manière autonome à la procédure.

9. Quant à la question de savoir si le Conseil d'administration est habilité à se prononcer sur le renvoi, le groupe des travailleurs considère que cela ne fait aucun doute et que le Conseil d'administration est même la structure la mieux à même de prendre une telle décision. En vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'accord de 1946 conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIT, cette dernière est expressément autorisée à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité. En outre, à sa 32^e session (1949), la Conférence, par sa résolution concernant les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice a habilité le Conseil d'administration à se prononcer sur les demandes de renvoi devant la Cour, et cette délégation de pouvoirs reste valide. En outre, c'est le Conseil d'administration qui suit la question depuis 2012.
10. Depuis la soumission du groupe des travailleurs en juillet, la procédure a été inclusive. Le différend est urgent, puisque l'incertitude juridique au sujet des obligations des gouvernements en vertu de la convention n° 87 jette le doute sur l'étendue de la protection des travailleurs. Le renvoi devant la Cour par le Conseil d'administration est le seul moyen d'aller de l'avant de manière pratique, efficace, rapide, décisive, inclusive, juste et raisonnable. L'argument selon lequel la Conférence aurait un rôle à jouer en approuvant la décision du Conseil d'administration au motif que celui-ci ne serait pas un organe démocratique est irrationnel. Cela fait plus d'un siècle que le Conseil d'administration prend des décisions; on ne peut donc pas considérer comme non démocratiques uniquement celles que l'on veut contester. Ajouter un niveau supplémentaire dans la prise de décision risquerait d'engendrer davantage de confusion et de retarder le processus, et le précédent qui en découlerait pourrait nuire à la reconnaissance de l'autorité et des compétences du Conseil d'administration.
11. Le rôle du Conseil d'administration est d'administrer, et il faut qu'une décision soit prise. Il serait préférable qu'elle le soit par consensus, mais il sera peut-être nécessaire de recourir à un vote. En pareil cas, les membres du Conseil d'administration ne sauraient voter contre la protection d'un droit fondamental des travailleurs et certainement pas contre l'exercice d'une obligation constitutionnelle. Les futures générations tiendraient les membres du Conseil d'administration pour responsables de leur décision sur la question. Pour que la justice sociale l'emporte, il est parfois nécessaire que l'appareil judiciaire fournisse des orientations qui fassent autorité sur le fondement juridique des activités essentielles que mène l'Organisation.
12. Le groupe des travailleurs appuie le projet de décision amendé tel qu'il a été proposé par le groupe des 44 pays.
13. **La Vice-présidente employeuse** déclare être en profond désaccord avec la manière dont la question a trouvé sa place dans l'ordre du jour du Conseil d'administration; la session spéciale n'a pas été convoquée conformément aux règles et à la pratique établies en matière de gouvernance. En outre, les informations et les orientations fournies par le Bureau sont biaisées en faveur du renvoi de la difficulté d'interprétation devant la Cour, une position qui n'est pas celle de l'ensemble des mandants. Le Bureau a manqué à son devoir d'impartialité et s'est entendu avec un groupe de mandants, ce qui n'est pas de bon augure.
14. L'oratrice fait observer que, malgré les propos de la Vice-présidente travailleuse selon lesquels la saisine de la CIJ est la seule voie possible en l'absence d'une solution par le dialogue, c'est le groupe des travailleurs qui a constamment refusé un débat de fond sur le champ d'application et les limites du droit de grève. Le groupe gouvernemental a indiqué, lors de la réunion

tripartite tenue en février 2015, qu'il était disposé à envisager de débattre de l'exercice du droit de grève, et le groupe des employeurs n'a eu de cesse de plaider en faveur du dialogue social à ce sujet. La Conférence internationale du Travail n'a jamais examiné ni adopté de règles d'application universelle ni de limites définissant le droit de grève. Plusieurs instruments juridiques internationaux font état de l'existence d'un droit de grève, mais ce droit est défini par la législation nationale; il n'existe aucune définition ni règle universellement applicable en la matière.

15. Le groupe des employeurs s'oppose fermement à la saisine de la CIJ. Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, cette saisine doit s'inscrire dans le cadre d'une difficulté d'interprétation. Or, il ne peut pas y avoir de difficulté relative à l'interprétation de la convention n° 87, puisque celle-ci ne fait nullement référence à un «droit de grève» et ne comporte même pas le terme «grève». Les rédacteurs de la convention ont délibérément exclu ce sujet de son champ d'application, estimant que ce droit devait être régi par une norme distincte.
16. Le point litigieux porte sur l'interprétation abusive de la convention n° 87 faite par la commission d'experts, qui s'est appuyée sur les termes «activité» et «défendre les intérêts des travailleurs» figurant aux articles 3 et 10 pour justifier l'élaboration d'un ensemble de règles excessives sur le champ d'application et les conditions d'exercice du droit de grève. Le degré de précision et la longueur du catalogue de règles – 44 paragraphes de l'étude d'ensemble de 2012 sur la convention n° 87 – montrent bien qu'il ne s'agit pas d'une interprétation, mais d'un élargissement du champ d'application de la convention visant à combler une lacune réglementaire. Or, seule la Conférence est compétente pour combler les lacunes normatives.
17. Non seulement la saisine de la CIJ ne résoudrait pas le différend, mais elle aurait des effets préjudiciables pour l'OIT et son mécanisme de contrôle. Toute conclusion selon laquelle la convention n° 87 prévoit le droit de grève – alors que ses rédacteurs l'ont expressément exclu et que de nombreux gouvernements ont reconnu qu'il ne figurait pas dans le texte – ne serait pas sans conséquences sur la ratification des normes. La confiance dans la fiabilité des obligations découlant des conventions ratifiées serait rompue, et les mandants pourraient se montrer réticents à établir de nouvelles normes. Cela créerait un très fâcheux précédent, qui saperait les efforts déployés pour résoudre les divergences de vues par la voie du dialogue social et d'un accord mutuel.
18. Un avis consultatif de la CIJ mettrait particulièrement en relief les incompatibilités entre la législation et la pratique des différents pays, d'une part, et les règles excessives émanant de la commission d'experts, d'autre part. À titre d'exemple, la commission d'experts a estimé que les grèves politiques, les grèves de solidarité et les grèves dans la fonction publique doivent être autorisées, et les services essentiels définis de manière extrêmement restrictive. Les pays dont les réglementations et la pratique interdisent certains types de grève subiront une forte pression en faveur d'une mise en conformité de leur législation nationale ou même de leur droit constitutionnel, avec les «interprétations» faites par la commission d'experts, faute de quoi une plainte à leur encontre risquerait d'être déposée devant l'un des organes de contrôle. En outre, une saisine de la CIJ pourrait dissuader les pays n'ayant pas encore ratifié la convention de le faire.
19. Un renvoi du différend devant la Cour enverrait aussi un message très négatif au public quant à la capacité de l'OIT de régler les divergences sur des questions de fond importantes, en donnant à penser que les questions délicates sont tranchées par la voie contentieuse plutôt que par celle du consensus. Quelle que soit la teneur de l'avis consultatif, le groupe des employeurs n'acceptera pas les nombreux avis détaillés et excessifs de la commission d'experts sur le droit de grève, et le problème restera donc entier.

20. Par ailleurs, certaines questions de procédure subsistent. Le groupe des employeurs estime que la Conférence joue un rôle crucial dans le processus de gouvernance en garantissant la participation de tous les États parties à une convention donnée. La résolution de 1949 autorise le Conseil d'administration à demander des avis consultatifs, mais moins d'un tiers des 187 États Membres que compte l'Organisation sont parties à cette décision, qui n'a donc aucune légitimité démocratique et doit être réexaminée. Le groupe des employeurs exprime en outre sa préoccupation face à un éventuel manque d'impartialité du Département des normes internationales du travail, sachant que le différend découle d'un rapport de la commission d'experts auquel ce département a grandement contribué.
21. Le groupe des employeurs est convaincu que la saisine de la Cour en vue d'obtenir un avis consultatif ne peut pas résoudre la difficulté d'interprétation, quelles que soient les questions qui lui seront soumises. Le droit de grève est un sujet complexe et multidimensionnel, qui ne peut être dissocié des systèmes et pratiques de relations professionnelles très hétérogènes et profondément ancrées dans l'ensemble des États Membres de l'OIT. Toute décision relative à des règles internationales sur le droit de grève devra tenir compte de ces différences, ce que seuls les mandants tripartites seront en mesure de faire dans le cadre des procédures établies de l'OIT, lors de la Conférence.
22. En outre, les avis consultatifs de la Cour ne sont pas contraignants juridiquement, et l'on voit très mal comment l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution pourrait leur conférer un tel caractère pour l'OIT et ses mandants. Des doutes à cet égard ont déjà été exprimés par le Bureau lui-même, ainsi que par un ancien président de la Cour, doutes partagés par de nombreux gouvernements. Si le groupe des employeurs respecte le rôle crucial de la CIJ dans le règlement des différends entre pays et le pouvoir de persuasion de ses avis consultatifs, il n'acceptera pas un avis consultatif qui reconnaîtrait le droit de grève au titre de la convention n° 87 et validerait les interprétations de la commission d'experts, celles-ci n'ayant jamais été examinées ni approuvées dans le cadre d'un processus normatif tripartite. Le groupe des employeurs maintiendra son refus d'adopter des conclusions sur le droit de grève au sein de la Commission de l'application des normes et d'autres organes de contrôle.
23. Imposer une saisine de la CIJ par un vote quand il existe de telles divergences de vues risque de poser de sérieux problèmes. Dans sa note sur l'effet juridique contraignant des avis consultatifs de la Cour, le Bureau a indiqué que l'OIT devait être «prête à suivre ou à être guidée par l'avis consultatif de la Cour», autrement «elle ne doit pas le demander». La saisine de la CIJ n'étant pas pour de nombreux mandants le moyen approprié de régler le différend, il faudrait y renoncer.
24. Un dialogue social approfondi et inclusif lors de la Conférence est le seul moyen de parvenir à une solution durable et juridiquement valable. Dans le passé, l'adoption d'une recommandation, d'une convention, d'un protocole ou d'une résolution était le seul moyen reconnu d'élaborer des règles internationales en matière de travail qui soient claires et transparentes, sur la base d'une participation et d'un soutien tripartites, et qui respectent la souveraineté nationale des États Membres en leur laissant le choix de les ratifier ou non. En 1992, la Colombie, soutenue par l'Allemagne, le Maroc et le Venezuela, a proposé une action normative sur le droit de grève, mais de nombreux autres gouvernements, ainsi que certaines organisations de travailleurs, se sont prononcés en faveur de solutions reposant sur le dialogue social tripartite au sujet du droit de grève.
25. Le recours à l'article 37 n'est censé intervenir qu'en dernier ressort, lorsque toutes les voies du dialogue social tripartite ont été épuisées, ce qui n'est pas encore le cas. Une discussion à la Conférence, qui tiendrait compte de certains points de vue émis par la commission d'experts,

permettrait de dégager un solide consensus tripartite sur des règles universellement applicables concernant le droit de grève, ses principes de base et ses limites. Procéder ainsi serait le meilleur moyen d'avancer et d'apporter une sécurité juridique qu'il ne serait plus possible de contester. Le Conseil d'administration ne saurait se substituer à la Conférence, sa représentation étant limitée. L'oratrice invite donc instamment tous les mandants à trouver un consensus sur le renvoi de la question à la Conférence internationale du Travail, qui est l'organe décisionnel suprême de l'OIT, et non à la Cour.

26. **S'exprimant au nom du groupe de 44 pays**, un représentant du gouvernement de la Colombie relève avec satisfaction le travail accompli par le Bureau, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, dans le but de faciliter cette importante discussion et exprime l'espoir que la proposition avancée ouvrira la voie à un règlement de la difficulté d'interprétation. Cette difficulté d'interprétation relevant de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le projet de décision amendé prévoit que le Conseil d'administration demande à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question.
27. **S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de l'Espagne déclare que la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Géorgie, la Norvège et l'Islande s'associent à sa déclaration. Elle rappelle que, le 14 juillet 2023, l'UE et ses États membres ont adressé une lettre au Directeur général dans laquelle ils demandaient l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'administration, compte tenu de son importance fondamentale, de la question concernant le renvoi devant la Cour d'une difficulté relative à l'interprétation de la convention n° 87 au sujet du droit de grève, et soulignaient combien il était devenu urgent, après plus de dix ans vainement passés à essayer de trouver une solution, d'assurer la clarté juridique. L'UE et ses États membres considèrent que la commission d'experts est un organe indépendant chargé par la Conférence d'analyser l'application des conventions par les États Membres et que ses avis et recommandations ne sont pas contraignants. Ils conviennent que les avis consultatifs de la CIJ sont des exposés de droit sur des questions juridiques soumises par des organisations autorisées à le faire et que, dans le cas de l'OIT, ces avis consultatifs sont contraignants en application de l'article 37, paragraphe 1, de sa Constitution. Ils sont favorables à la saisine de la CIJ aux fins du règlement de la difficulté d'interprétation pour assurer la sécurité juridique. Ce faisant, ils souhaitent aussi maintenir le pouvoir de la commission d'experts, tel qu'il en a été décidé par le Conseil d'administration en 2014, et préserver le système de contrôle. L'UE et ses États membres remercient le Bureau pour tout l'appui qu'il a apporté à la préparation de la session spéciale et sont disposés à décider de l'adoption d'une résolution sur la saisine de la CIJ.
28. **S'exprimant au nom de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)**, une représentante du gouvernement de l'Indonésie déclare que son groupe préférerait que le différend soit réglé en recourant au mécanisme interne prévu par l'OIT, plutôt que par une saisine de la CIJ. Toutefois, cette position ne doit pas être interprétée comme un déni du droit fondamental de faire grève. Il ne faut se prévaloir des dispositions de la Constitution de l'OIT autorisant la saisine de la CIJ en cas d'interprétations divergentes d'une convention qu'en dernier recours. La difficulté d'interprétation devrait être résolue par des voies internes si l'on veut parvenir à une solution globale, acceptable et inclusive. L'ASEAN ne doute pas de la capacité de la Conférence de parvenir à un consensus interne et, ce faisant, de trouver une solution convaincante qui renforcera le système de contrôle de l'OIT.
29. L'ASEAN propose de convenir d'un délai pendant lequel toutes les parties prenantes s'efforceront de trouver un terrain d'entente le plus large possible dans le cadre de réunions tripartites. La CIJ ne devrait être saisie que si aucune solution n'est trouvée à l'issue de ce délai. Les résultats des deux sessions spéciales devraient être présentés à la Conférence internationale du Travail en vue

d'un examen plus approfondi et d'une décision. La situation a beaucoup changé depuis l'adoption par la Conférence, il y soixante-quatorze ans, de la résolution autorisant le Conseil d'administration à demander un avis consultatif à la CIJ. En sa qualité d'organe suprême et le plus représentatif de la nature tripartite de l'OIT, la Conférence constitue le meilleur cadre possible pour mener un débat de fond, exhaustif et approfondi, sur l'interprétation de la convention, dans un esprit de démocratisation et de représentation équitable.

- 30. S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Qatar affirme que la tenue de deux sessions spéciales du Conseil d'administration consacrées à l'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève reflète l'importance de la question et la volonté des mandants tripartites de l'OIT de régler un différend de longue date. Le dialogue au sein de l'OIT est le meilleur moyen d'assurer la sécurité juridique pour toute difficulté d'interprétation relative à des conventions de l'OIT, aussi convient-il d'épuiser toutes les voies internes de règlement avant de saisir la Cour. Il est encore possible de parvenir à un consensus par le dialogue social lors de la Conférence internationale du Travail. Il faudrait donner à tous les États Membres le temps nécessaire pour examiner les autres solutions envisageables, dont l'action normative devant être discutée le lendemain. En tout état de cause, c'est la Conférence qui devrait avoir le dernier mot sur la question.
- 31. Un représentant du gouvernement de la Bulgarie** déclare qu'aucune solution consensuelle n'ayant été trouvée à la difficulté persistante concernant l'interprétation de la convention fondamentale n° 87 au sujet du droit de grève, la CIJ devrait être saisie de la question. Ce différend de longue date nuit au fonctionnement de l'OIT dans son ensemble, en particulier à celui de ses organes de contrôle, et à la crédibilité de son corpus normatif. L'adoption d'un protocole à la convention n'apporterait pas la sécurité juridique nécessaire, car il n'aurait d'effet juridique que pour les États qui l'auraient ratifié, ce qui risque de créer un système à deux vitesses et de renforcer l'insécurité juridique. Il faut garder un esprit constructif, l'application effective des normes internationales du travail étant l'objectif commun de tous les mandants.
- 32. Un représentant du gouvernement de l'Égypte** déclare qu'il importe d'assurer la sécurité juridique en ce qui concerne l'interprétation de la convention n° 87 à propos du droit de grève, que la priorité revient au dialogue tripartite au sein de l'OIT et que la saisine de la CIJ ne devrait intervenir qu'en dernier ressort, après que tous les autres moyens auront été épuisés et que l'ensemble des points de vue exprimés pendant les deux sessions spéciales du Conseil d'administration auront été examinés. Il faut laisser suffisamment de temps à tous les mandants pour qu'ils étudient la proposition, tout en poursuivant les consultations sur la formulation de la demande de renvoi et de la question ou des questions qu'elle devrait contenir, en vue de la soumettre à la Conférence pour adoption. L'approbation de cette requête par la Conférence garantirait la participation de tous les pays ayant ratifié la convention à la prise de décision. Le mandat accordé au Conseil d'administration par la résolution de 1949 visait des questions qui ne pouvaient pas attendre la session suivante de la Conférence. Le différend en cours durant depuis plus de douze ans, six mois supplémentaires ne devraient pas être un obstacle.
- 33. Un représentant du gouvernement des Pays-Bas** déclare que son pays, membre fondateur de l'OIT, est partisan de la recherche de solutions par la voie du dialogue social. Toutefois, aucune solution n'ayant pu être trouvée par cette voie en l'espèce, le moment est venu de renvoyer la question devant la CIJ pour obtenir la clarté juridique voulue. Il importe d'éviter que le différend qui persiste nuise à la crédibilité de l'OIT, à ses fonctions de contrôle et à sa réputation en tant qu'institution normative. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT habilite l'Organisation à soumettre à l'appréciation de la Cour toutes difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, et c'est précisément ce qu'exige la situation. Tout protocole que la Conférence

pourrait adopter sur la question du droit de grève ne s'appliquerait qu'aux États Membres qui le ratifieraient et n'apporterait donc pas la sécurité juridique ni l'universalité requises.

34. **Une représentante du gouvernement de la Norvège** dit que la position de son pays, qui n'a pas changé depuis 2014, est que la difficulté d'interprétation doit être renvoyée devant la CIJ et qu'aucune autre mesure n'est nécessaire. Des principes sur le droit de grève ont été progressivement définis par le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts, et tous les organes de contrôle de l'OIT ont agi dans le respect de leur mandat. Pour promouvoir et défendre leurs intérêts, les travailleurs doivent avoir un moyen de pression qui leur permette de faire aboutir leurs revendications. Il est naturel de considérer que le droit de grève découle de la convention n° 87. Par ailleurs, l'OIT et ses organes de contrôle ne fonctionnent pas en vase clos: plusieurs instruments internationaux traitent du droit de grève, offrant un cadre juridique plus large dans lequel interpréter la convention. Il serait paradoxal que l'institution des Nations Unies spécialisée dans les questions de travail ne reconnaisse pas ce droit dans ses propres conventions.
35. **Un représentant du gouvernement du Panama** fait remarquer qu'un avis de la CIJ aura des effets sur l'application d'autres conventions, mais aussi sur le système de contrôle dans son ensemble. Il faut prendre garde à ne pas créer de précédent en recourant à la CIJ sans avoir épuisé les autres moyens d'action disponibles. La liberté syndicale repose sur trois droits indissociables: le droit d'organisation, le droit de négociation collective et le droit de grève. Dans le cadre de la négociation syndicale, la grève est un outil puissant pour régler les conflits, mais elle doit être utilisée de manière réfléchie et responsable. Si le seul moyen d'aller de l'avant est de saisir la CIJ, le système de contrôle de l'application des normes doit parallèlement continuer de jouer son rôle.
36. **Un représentant du gouvernement du Paraguay** dit que le droit de grève ou de participation à un arrêt du travail est expressément reconnu par la Constitution de son pays aux travailleurs du secteur public comme du secteur privé ainsi qu'aux employeurs; par contre, les membres des forces armées et de la police et les travailleurs des services publics essentiels sont exclus du champ d'application de ce droit. Il importe que tous les différends pouvant survenir au sein de l'Organisation se règlent par la voie du dialogue social. L'orateur demande donc instamment au Conseil d'administration de poursuivre les efforts déployés pour promouvoir la coopération dans le cadre d'initiatives tripartites.
37. **Un représentant du gouvernement de l'Afrique du Sud** affirme que son pays est mû par la volonté de lever l'ambiguïté juridique relative à l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève, et par son engagement inébranlable en faveur du renforcement du système de contrôle de l'OIT. Le renvoi de la question devant la CIJ permettra d'obtenir la sécurité juridique voulue, ce qui donnera au système de contrôle les moyens de s'acquitter de ses fonctions sans que son autorité ne puisse être remise en cause. Le droit de grève est indissociable de la notion plus large de liberté syndicale.
38. **Une représentante du gouvernement de la Suisse** dit que son pays respecte la demande formulée par le groupe des travailleurs, mais regrette que le document du Bureau ne présente aucune analyse critique des questions soumises par les travailleurs, d'autant plus que celles-ci sont les mêmes que celles qui avaient été soulevées par le Bureau en 2014 dans le document GB322/INS/5. Par conséquent, la Suisse ne saurait accepter l'argument selon lequel une analyse de ces questions porterait atteinte à la neutralité et à l'impartialité du Bureau. Pour permettre aux mandants de prendre une décision éclairée, il est indispensable que toutes les informations nécessaires leur soient transmises de manière transparente, objective et complète. Ni le libellé ni le fond des questions devant être soumises à l'appréciation de la Cour n'ont été

discutés au Conseil d'administration. Au nom du tripartisme et pour préserver la cohésion du Conseil d'administration, ces questions doivent être examinées de manière inclusive.

39. La première question proposée n'est pas suffisamment précise et ne reflète pas le problème en jeu, car une décision concernant le fait de savoir si le droit de grève est protégé ou non par la convention n° 87 ne permettra pas de clarifier les modalités d'exercice de ce droit. S'il est reconnu que la convention n° 87 protège le droit de grève sans pour autant énoncer de règles en la matière, la question de savoir à qui il revient de fixer les modalités d'exercice de ce droit se posera, et il ne s'agira alors plus d'une question d'interprétation de la convention n° 87, mais d'une question d'interprétation de la Constitution de l'OIT. Il faudrait plutôt demander à la Cour s'il revient aux législateurs tripartites, aux organes de contrôle, aux juges de la CIJ ou au juge d'un tribunal interne de déterminer les modalités d'exercice ainsi que les limites éventuelles du droit de grève de manière contraignante, alors que ces éléments ne sont pas traités dans le corpus législatif existant. La deuxième question proposée ne constitue pas une question relative à l'interprétation d'une convention au sens de l'article 37 de la Constitution.
40. Si les avis de la CIJ sont juridiquement contraignants, tous les mandants tripartites devraient participer à la discussion et à la décision. Ainsi, une fois que le contenu de la question à soumettre à la Cour aura été convenu, la Conférence internationale du Travail devrait avoir la possibilité de décider en dernier ressort de saisir la CIJ ou non.
41. **Une représentante du gouvernement de la Tunisie** souligne l'importance qu'il y a à permettre à tous les États Membres, en particulier ceux qui ont ratifié la convention n° 87, d'exprimer leur point de vue sur la question à l'examen. Le Conseil d'administration devrait se demander si toutes les voies privilégiant le dialogue ont véritablement été épuisées et s'il est judicieux pour l'OIT de pousser à la saisine de la CIJ en dépit des divergences apparentes et de leurs conséquences éventuelles en termes d'acceptation et d'appropriation de la décision de la Cour.
42. Le dialogue est un moyen efficace de parvenir à des décisions consensuelles, qui ont plus de chances d'être acceptées et appliquées. La question devrait donc être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence internationale du Travail, ce qui permettrait de poursuivre les discussions dans un cadre propice à l'inclusivité. La Conférence doit pouvoir se prononcer sur toute décision du Conseil d'administration. La résolution adoptée par la Conférence en 1949 autorise certes le Conseil d'administration à demander l'avis de la CIJ, mais elle n'interdit pas à la Conférence de prendre des décisions quant à l'opportunité de saisir la Cour. Le rappel de ce fait ne vise pas à remettre en cause la légitimité et le rôle du Conseil d'administration; il s'agit simplement de souligner que certaines questions, du fait de leur importance, méritent d'être examinées par l'ensemble des États Membres. Il est indispensable de garder à l'esprit qu'il n'est pas du ressort de la CIJ de se prononcer sur des questions dépassant le cadre des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.
43. **Un représentant du gouvernement de la Türkiye** se félicite de la décision consistant à examiner la question en comité plénier. La Türkiye reconnaît l'importance de préserver le droit de grève en tant que droit fondamental au travail, mais émet des réserves quant à l'interprétation qui a été faite de la convention n° 87 à cet égard. Le dialogue social a fait la preuve de son efficacité pour ce qui est de régler les différends; il permet de parvenir à des solutions efficaces et durables avec le concours de toutes les parties. La Türkiye est donc favorable à l'idée de résoudre la difficulté d'interprétation dans le cadre des organes et mécanismes de l'OIT existants au lieu de saisir la CIJ, option qui risquerait d'affaiblir les mécanismes tripartites de l'Organisation.
44. **Une représentante du gouvernement du Zimbabwe** prend note de la demande légitime du groupe des travailleurs et dit que son pays souhaite que la sécurité juridique soit assurée sur

la question du droit de grève car, depuis 2012, le différend qui s'y rapporte nuit au bon fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Le Zimbabwe attend avec intérêt de connaître l'avis consultatif de la CIJ, d'autant que, depuis des années, le système de contrôle manque d'objectivité dans l'analyse des cas qui lui sont soumis.

45. Les conseils juridiques du Bureau sont bienvenus. Toutefois, la délégation de pouvoir accordée au Conseil d'administration par la résolution de 1949 n'est plus d'actualité, et l'Organisation et ses Membres, de même que la composition du Conseil d'administration, ont changé depuis lors. Le pouvoir de décision devrait donc revenir à la Conférence, puisque c'est elle qui l'avait délégué au Conseil. Par ailleurs, la composition du Conseil d'administration n'est pas représentative de la composition de l'OIT, étant donné que les pays ayant l'importance industrielle la plus considérable sont des membres permanents du Conseil d'administration. Il est préoccupant que certains membres du Conseil d'administration qui n'ont pas ratifié la convention n° 87 aient le droit de se prononcer sur la question à l'examen, alors que d'autres pays ayant ratifié la convention ne sont pas autorisés à voter, parce qu'ils ne sont pas membres du Conseil d'administration. C'est donc à la Conférence, au sein de laquelle tous les États Membres de l'OIT sont représentés, que devrait revenir la décision finale.
46. **Une représentante du gouvernement de l'Algérie** déclare que la tenue d'un dialogue tripartite sur une question aussi importante contribuera à prévenir les crises institutionnelles et à assurer la sécurité juridique au sein de l'OIT. La question soumise à la CIJ devrait essentiellement être celle de savoir si le droit de grève découle ou non de la convention n° 87; en effet, élargir le champ de la saisine ne ferait qu'accentuer les divergences de vues et ne refléterait pas l'essence de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. Toute décision relative à la saisine de la CIJ concernant l'interprétation d'une convention fondamentale doit être approuvée par la Conférence internationale du Travail, car c'est le seul moyen d'inclure tous les États Membres dans la prise de décision et de garantir que les positions de l'ensemble des parties sont prises en considération. L'approbation par la Conférence renforcera la crédibilité de la saisine et rétablira la confiance entre les mandants.
47. **Une représentante du gouvernement de l'Australie** dit que l'on ne peut laisser persister l'insécurité causée par le différend en matière d'interprétation et que saisir la CIJ est le moyen approprié pour obtenir la sécurité juridique voulue. L'Australie n'est pas favorable à ce qu'une action normative soit menée sur le droit de grève avant que le différend ait été réglé.
48. **Un représentant du gouvernement du Bangladesh** dit que, selon la Constitution de l'OIT, l'action normative relève du mandat de la Conférence internationale du Travail. La délégation de pouvoir accordée au Conseil d'administration par la résolution de 1949 à l'égard des questions relatives aux normes internationales du travail n'est pas permanente, et la question de savoir si le terme «activités» utilisé dans la résolution recouvre l'action normative directe ou indirecte soulève de sérieux doutes. La compétence de la Conférence doit être pleine et entière; le Conseil d'administration ne saurait se prévaloir d'une compétence exclusive à cet égard. La saisine de la CIJ est une mesure de dernier recours; il ne faut pas y recourir à ce stade. La compétence de la Conférence en matière normative, inhérente à son mandat, ne doit pas être diluée. La résolution de 1949 n'exige pas que la Conférence approuve les décisions du Conseil d'administration concernant une éventuelle saisine de la CIJ, puisque c'est la Conférence elle-même qui a habilité le Conseil d'administration à prendre de telles décisions. Les voies internes de règlement des différends de l'OIT n'ont pas encore été épuisées; il faudra donc faire appel à l'autorité suprême de la Conférence. Le droit de grève n'est pas expressément mentionné dans les conventions n°s 87 et 98. Or, les obligations juridiques n'existent que si elles sont expressément énoncées comme telles dans la législation ou dans une convention.

49. **Un représentant du gouvernement de la Barbade** indique que, lors des consultations tenues plus tôt dans l'année, son gouvernement s'est joint à l'appel lancé en faveur de l'application de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, force étant de constater que le dialogue social ne mène pas toujours au consensus. Il est inacceptable que les décisions de l'OIT sur des questions relatives aux conventions de l'Organisation et sur un sujet aussi important que le droit de grève ne fassent pas autorité auprès de ses États Membres. La fonction normative de l'Organisation est affaiblie par cet écueil. L'incertitude n'a que trop duré; la question doit à présent être renvoyée devant la CIJ.
50. **Une représentante du gouvernement du Cameroun** déclare que le tripartisme, principe fondamental de l'OIT, reste le meilleur moyen de résoudre le différend et de rétablir la sécurité juridique concernant l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Le Cameroun est convaincu qu'il est encore possible de résoudre la difficulté d'interprétation en interne. La CIJ ne devrait être saisie qu'en dernier recours, une fois que toutes les voies de dialogue tripartite interne auront été épuisées; il serait prématuré de la solliciter à ce stade. Au nom de la paix, de la justice sociale et de la démocratie, tous les États Membres – en particulier ceux qui ont ratifié la convention n° 87 – devraient être en mesure de participer aux discussions et à la prise de décision quant à une éventuelle saisine de la CIJ. La question devrait par conséquent être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence internationale du travail, à laquelle devrait revenir la décision finale.
51. **Une représentante du gouvernement du Canada** exprime sa préoccupation quant aux conséquences négatives de la difficulté d'interprétation sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Il faudrait que le champ d'application de la convention n° 87 soit clairement défini afin que les gouvernements qui ont ratifié cette convention ou envisagent de le faire puissent apprécier la nature et l'étendue des obligations découlant de la ratification et adapter leur législation et leur pratique en conséquence. Le désaccord doit donc être réglé sans plus tarder.
52. Le Canada, fervent défenseur du dialogue social, a œuvré dans le passé en faveur d'un règlement tripartite et négocié du différend. Toutefois, après un examen attentif de la situation, il estime à présent que toutes les possibilités de dialogue social ont été épuisées, étant donné que les négociations sont dans une impasse depuis plus de dix ans et que les positions des mandants de l'OIT sur la question sont diamétralement opposées. Par conséquent, le Canada est favorable à la saisine de la CIJ, en tant que mesure exceptionnelle et de dernier recours. Un avis consultatif faisant autorité permettra aux mandants d'aller de l'avant, une fois la clarté juridique voulue dûment établie sur la question.
53. **Un représentant du gouvernement du Chili** insiste sur l'attachement de son pays à la fonction normative de l'OIT. Le droit de grève est reconnu par la législation et la jurisprudence chiliennes comme faisant partie intégrante de la liberté syndicale au sens de la convention n° 87. Par conséquent, le Chili estime que l'OIT devrait demander à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question de la protection du droit de grève dans le contexte de la convention n° 87.
54. **Un représentant du gouvernement de la Chine** affirme que, quelles que soient les recommandations ou conclusions qu'adoptera le Conseil d'administration à sa session en cours, elles devront être soumises à la Conférence internationale du Travail pour décision finale. La Chine reste convaincue que les différends devraient être réglés par la consultation et le dialogue. La saisine de la CIJ n'est pas la seule option dont dispose l'OIT, et encore moins la meilleure. L'Organisation doit continuer à améliorer ses mécanismes internes dans un esprit

de tripartisme et de dialogue social inclusif afin de parvenir à des solutions réalisables et nuancées qui répondent aux préoccupations de l'ensemble des parties.

- 55. Un représentant du gouvernement de la Colombie**, saluant la décision de permettre à tous les gouvernements d'exprimer leur point de vue sur la question, déclare que la saisine de la CIJ serait la voie à suivre. La question a été traitée conformément aux normes et règlements qui guident le Conseil d'administration, lequel est donc en droit de prendre une décision, et le Bureau a agi de manière impartiale en appliquant ce cadre normatif. Ni le mandat du Conseil d'administration ni celui de la commission d'experts ne doivent être remis en question, et la légitimité des organes de contrôle de l'OIT ne doit pas être compromise, car tous les mandants tirent avantage de leurs décisions, considérations et recommandations. Leur rôle est crucial pour la promotion du tripartisme, qui contribue à la réussite du dialogue social et constitue un exemple pour les autres organisations du système des Nations Unies. Le gouvernement de la Colombie ne doute pas que la CIJ sera en mesure de résoudre le différend et que, une fois la décision rendue, l'Organisation trouvera un moyen de régler la question à la satisfaction de toutes les parties et dans le respect des normes internationales du travail. Si nécessaire, l'Organisation pourrait alors explorer d'autres voies.
- 56. Un représentant du gouvernement de l'Eswatini** signale que le droit de grève n'a jamais été remis en cause au niveau national en Eswatini. Il reconnaît toutefois que le différend international de longue date a d'importantes répercussions sur les travaux des organes de contrôle de l'OIT. Le caractère d'urgence que revêtent les efforts actuellement déployés pour régler la difficulté d'interprétation va à l'encontre des idéaux de dialogue social et de consultation de l'OIT. En outre, la prise de décision au sein du Conseil d'administration exclut nombre d'États Membres qui seraient directement concernés par le résultat de la discussion, en particulier ceux d'entre eux qui ont ratifié la convention n° 87. Le gouvernement de l'Eswatini prie instamment le Conseil d'administration d'examiner toutes les options disponibles, y compris les consultations tripartites, et de reporter sa décision à mars 2024.
- 57. Une représentante du gouvernement de l'Inde** estime que les discussions en cours ne se limitent pas à la liberté syndicale et pourraient créer un précédent pour l'avenir. Elle rappelle que la commission d'experts a interprété la convention n° 87 comme incluant le droit de grève. En outre, sur le plan de la procédure, le différend relève clairement de la compétence de la Conférence internationale du Travail, car il faut faire en sorte que ceux qui ne sont pas membres du Conseil d'administration ne soient pas exclus d'une prise de décision qui les concernent. Le gouvernement de l'Inde appelle donc à une discussion au sein de la Conférence internationale du Travail; le différend ne devrait être soumis à la CIJ par la Conférence que s'il n'est pas résolu. L'OIT doit respecter le principe de la prise de décision démocratique.
- 58. Un représentant du gouvernement du Mexique** rappelle que son gouvernement a affirmé à maintes reprises la nécessité de garantir la sécurité juridique et de renforcer le système de contrôle de l'OIT. Il est important d'appliquer comme il convient les dispositions de la Constitution de l'OIT, en particulier l'article 37, paragraphe 1. Le fait de soumettre la difficulté d'interprétation à la CIJ offrirait une sécurité juridique et renforcerait les droits de l'homme, les droits des travailleurs et les principes du tripartisme et du dialogue social. Le résultat fournirait une base solide pour la mise en œuvre de la convention n° 87 et protégerait les droits des travailleurs. Le gouvernement du Mexique soutient donc les amendements au projet de décision proposés par le représentant du gouvernement de la Colombie, au nom d'un groupe transrégional de pays.
- 59. Une représentante du gouvernement de la Namibie** rappelle que le différend persistant sur le droit de grève et l'interprétation de la convention n° 87 a porté atteinte au mandat normatif

de l'OIT et à la crédibilité de son système de contrôle. Le dialogue social n'a pas permis de trouver une solution. Il est clair que la discussion en cours constitue une «question ou une difficulté» au sens de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et que, de ce fait, la CIJ devrait être saisie sans délai. Une telle décision constituerait un acte de bonne foi et apporterait une sécurité juridique au système de contrôle.

- 60. Un représentant du gouvernement du Niger** déclare qu'il est déplorable que ce différend de longue date n'ait pas été résolu par la voie du dialogue social et qu'il ait pu peser sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. L'orateur est favorable à la saisine de la CIJ, car l'avis consultatif qui en résulterait serait reconnu comme définitif et contraignant par toutes les parties. Toutefois, compte tenu de l'importance du sujet, la décision de saisir la CIJ devrait être prise par la Conférence internationale du Travail en 2024, indépendamment de la délégation de pouvoir qui a été accordée au Conseil d'administration en 1949. Tous les mandants devraient accepter de mettre en œuvre l'avis de la CIJ dans le respect mutuel. L'orateur salue le soutien que le Bureau du conseiller juridique a apporté aux mandants dans la préparation de la discussion en cours. Compte tenu des différentes approches de l'application de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, il demande au Directeur général d'élaborer un projet de règles de procédure pour l'application de cette disposition et d'autres de nature similaire. Le gouvernement du Niger souscrit au projet de résolution, mais préférerait que les paragraphes 2 et 3 soient supprimés.
- 61. Un représentant du gouvernement du Nigéria** explique que le fait d'entreprendre une grève sans suivre les procédures convenues et sans recourir au règlement des différends a des incidences négatives sur l'économie et sur les entreprises concernées. Dans son pays, les questions d'interprétation et d'ambiguïté de la législation sont soumises à un organe indépendant. Ainsi, la disposition contenue dans l'article 37 de la Constitution de l'OIT, qui prévoit de soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la CIJ, pourrait servir à résoudre le différend. Il est temps pour le Conseil d'administration de déterminer quel organe de gouvernance de l'OIT devrait prendre la décision d'une telle saisine et d'adopter une version actualisée du projet de résolution initialement présenté en 2014.
- 62. Un représentant du gouvernement du Pakistan** souligne l'importance du tripartisme et du dialogue au sein de l'OIT. Il demande si une norme internationale reconnue par un instrument juridique, comme le droit de grève dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, devrait être reconnue par d'autres sans plus ample examen. En tant que norme relative aux droits de l'homme, le droit de grève devrait être considéré comme une norme du travail. En ce qui concerne la mise en œuvre et la supervision, l'orateur relève que le système de contrôle guide l'application de ces normes, mais que les observations formulées par les organes de contrôle sont par nature consultatives et ne sauraient créer de nouvelles obligations. Le gouvernement du Pakistan espère que le différend pourra être résolu par la négociation et le dialogue.
- 63. Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** déclare que le recours à des mesures externes pour résoudre des différends internes ne devrait être envisagé qu'en dernier ressort et que les mécanismes de dialogue social interne n'ont pas encore été épuisés dans le cas d'espèce. Le différend n'a pas été examiné par la Conférence internationale du Travail et, de ce fait, une majorité d'États Membres n'a pas pu participer aux discussions sur la question. Le Conseil d'administration a effectivement été autorisé à demander des avis consultatifs à la CIJ, mais il est vrai aussi que la composition et les procédures de prise de décision de l'OIT ont considérablement évolué et que la résolution de 1949 ne fournit donc pas automatiquement les motifs d'une telle action. De plus, aucun délai n'a été fixé en ce qui concerne le dialogue, et le différend dépasse le cadre de l'interprétation pour englober des

aspects institutionnels du fonctionnement de l'OIT. Enfin, l'orateur conteste l'idée selon laquelle un avis consultatif de la CIJ garantirait la sécurité juridique. Un tel avis est, par nature, consultatif et conduira inévitablement à des différends sur sa nature juridique. Le gouvernement de la Fédération de Russie n'est donc favorable ni à la proposition de saisir la CIJ ni aux amendements au projet de décision proposés par le représentant du gouvernement de la Colombie au nom d'un groupe transrégional de pays.

64. **Un représentant du gouvernement du Soudan** prend note de la demande du groupe des travailleurs de solliciter un avis consultatif de la CIJ sur l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Il fait valoir que la CIJ ne devrait être saisie que lorsque tous les autres mécanismes ont été épuisés, y compris une discussion à la Conférence internationale du Travail à laquelle tous les États Membres peuvent participer. Il espère qu'une telle discussion apportera clarté et certitude juridiques et protégera le principe du dialogue social. Le gouvernement du Soudan propose que le Conseil d'administration fixe un calendrier pour ces discussions afin que d'autres mesures puissent, au besoin, être prises.
65. **Une représentante du le gouvernement des États-Unis d'Amérique** déclare que le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Cela dit, compte tenu du désaccord de longue date sur cette interprétation et des répercussions négatives de ce différend sur l'intégrité du système de contrôle de l'OIT, le gouvernement des États-Unis est ouvert à la saisine de la CIJ. Toutefois, il n'est ni nécessaire ni approprié de renvoyer la question de savoir si la commission d'experts est compétente pour déterminer la portée du droit de grève et dire que celui-ci découle de la convention n° 87. Le gouvernement des États-Unis soutient pleinement le travail de la commission d'experts en tant qu'élément essentiel du système de contrôle et appuie en particulier les travaux de la commission consistant à fournir des observations et des recommandations non contraignantes sur la protection, l'étendue et les paramètres du droit de grève. Le gouvernement des États-Unis espère que la discussion en cours aboutira à un plan clair pour résoudre le différend.
66. **La Vice-présidente travailleuse** se félicite des informations fournies par les États Membres et prend note de la volonté générale de trouver une solution au différend.
67. **La Vice-présidente employeuse** déclare que le recours au format du comité plénier a donné lieu à une discussion fructueuse, malgré l'opposition qu'il avait suscitée auparavant. Elle constate qu'aucun gouvernement n'a nié que le droit de grève est un droit fondamental et rappelle que la question centrale est de savoir si une convention, qui a explicitement exclu le droit de grève, peut servir de base à une interprétation extensive de ce droit par l'un des organes de contrôle – la commission d'experts – et non par les autres. Il s'agit d'une question de légitimité démocratique. Depuis l'adoption de la résolution de 1949, le nombre de membres de l'OIT est passé de 61 à 187. De ce fait, la résolution de 1949 ne constitue pas, de l'avis du groupe des employeurs, une base d'action démocratiquement légitime.
68. **Le Directeur général** déclare que le désaccord entre les mandants et le Bureau est un élément normal du processus démocratique. Cependant, utiliser ce désaccord pour formuler des allégations non fondées de partialité, de parti pris et même de collusion de la part du Bureau est inexcusable, en particulier à la lumière du travail accompli par le Bureau pour préparer les discussions en cours. Il exprime l'espoir que ces allégations seront retirées.

Conseil d'administration

69. Le Conseil d'administration était saisi d'un sous-amendement à l'amendement au projet de résolution que le gouvernement de la Colombie avait proposé au nom du groupe de 44 pays. Proposé par le groupe des employeurs et distribué par le Bureau, ce sous-amendement se lit comme suit:

Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:

Le Conseil d'administration,

Conscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant au sujet de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 et si la commission d'experts a outrepassé sa compétence en formulant des avis et recommandations non contraignants sur le droit de grève,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Notant que la question à l'examen porte sur le champ d'application de la convention n° 87 et les avis formulés par la commission d'experts sur le droit de grève,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la [...] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la commission pour 2014»:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu

avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

~~Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,~~

~~Reconnaissant le rôle de la Conférence internationale du Travail en qualité d'organe suprême de l'OIT, composé de délégations tripartites des États Membres de l'Organisation et investi du pouvoir d'adopter des normes internationales du travail et de formuler des orientations sur le monde du travail,~~

~~Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,~~

~~Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour, s'il est décidé de la saisir,~~

~~Le Conseil d'administration prie le Bureau d'inscrire à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail une question en vue de mener une discussion et de prendre une décision sur les options permettant de garantir la sécurité juridique, notamment au moyen:~~

- ~~a) des mesures appropriées à prendre par la Conférence internationale du Travail;~~
- ~~b) de la saisine de la Cour internationale de Justice en vue d'obtenir un avis consultatif sur l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève et, le cas échéant, d'une décision sur les mesures de suivi à prendre après réception de l'avis consultatif.~~

~~Décide, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT:~~

- ~~1. — de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, un avis consultatif sur la question suivante:~~

~~Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?~~

- ~~2. — Charge le Directeur général:~~

- ~~a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour;~~
- ~~b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative;~~
- ~~c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande;~~
- ~~d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946.~~

- 70. Le Président**, conformément à l'article 4.3. du Règlement et aux dispositions applicables à la session spéciale adoptées par le Conseil d'administration à sa 349^e session, rend compte oralement de la teneur des vues échangées au sein du comité plénier:

Conformément à l'article 4.3. du Règlement du Conseil d'administration et aux dispositions adoptées pour cette session spéciale, j'ai l'honneur de faire rapport au Conseil d'administration sur la teneur des vues échangées ce matin.

Le comité plénier a été l'occasion d'un riche échange de vues, auquel ont participé 35 orateurs, dont les représentants de 12 gouvernements qui ne siègent pas au Conseil d'administration. Un certain nombre de participants se sont félicités de cette modalité de travail, dans laquelle ils ont vu une garantie de transparence et d'inclusion, essentielles pour une question aussi importante sur le plan institutionnel.

Sur la question principale de savoir si l'Organisation devait ou non demander à la Cour internationale de Justice (CIJ) de rendre d'urgence un avis consultatif, en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont réaffirmé leurs positions respectives.

Le groupe des travailleurs a rappelé que la difficulté portait sur un principe et droit fondamental au travail et que le droit de grève était pour les organisations de travailleurs un moyen essentiel, parfois le seul, de défendre leurs intérêts. L'OIT était une forteresse pour les travailleurs du monde entier, qui pâtissaient de cette incertitude juridique de longue date. Il n'y avait pas d'autre solution que de saisir la CIJ. Le dialogue social n'offrait aucune chance réaliste de régler le différend puisque le groupe des employeurs n'acceptait ni le fait que le droit de grève était couvert par la convention n° 87, ni l'autorité des avis juridiques des organes de contrôle en la matière. La priorité devait être de répondre à la question juridique du champ d'application de la convention n° 87 concernant le droit de grève et d'affirmer l'autorité des organes de contrôle de l'Organisation, en appliquant les dispositions constitutionnelles pertinentes, à savoir l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.

Au sujet des deux questions qu'il était proposé de poser à la Cour, le groupe des travailleurs a expliqué que l'intention était de couvrir tous les aspects de la difficulté d'interprétation. Le groupe a toutefois estimé que la question unique sur le droit de grève proposée par certains gouvernements suffirait à régler le différend, étant entendu que la CIJ recevrait tous les documents utiles. Enfin, la délégation de pouvoir de 1949 était toujours valable et le Conseil d'administration avait donc compétence pour soumettre le différend à la CIJ pour décision. Le groupe des travailleurs accepterait l'avis de la CIJ comme une décision définitive faisant autorité.

Le groupe des employeurs a réaffirmé qu'il était fermement opposé à la saisine de la CIJ. Le différend ne tenait pas à l'interprétation de la convention n° 87 puisque cet instrument ne traitait pas du droit de grève. Le cœur du problème était plutôt les «interprétations» larges, détaillées et approfondies que la commission d'experts donnait du droit de grève, ainsi que le fait que la commission avait comblé un vide réglementaire, ce pour quoi seule la Conférence était compétente. La saisine de la Cour constituerait un précédent fâcheux, en ce qu'elle serait un aveu public, par l'OIT, de son incapacité à régler les différends en interne.

Le groupe des employeurs a réaffirmé que, par sa nature même, l'avis consultatif de la CIJ n'était pas contraignant, et qu'il n'en accepterait aucun en l'espèce, quel que soit son contenu. Il continuerait de rejeter les interprétations détaillées et extensives données par la commission d'experts et de refuser de débattre des questions liées au droit de grève dans le cadre de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Le groupe des employeurs a jugé en outre que les questions proposées n'étaient pas suffisantes et qu'elles devraient également porter sur le rôle de la Conférence. Celle-ci devrait examiner et adopter des règles internationales concernant le droit de grève, puisqu'elle était l'instance compétente pour trouver une solution. Le droit de grève était une question aux multiples facettes qui nécessitait un débat approfondi entre les acteurs tripartites du monde du travail. Une action normative de la Conférence était la seule voie à suivre.

Une large majorité de gouvernements a réaffirmé l'importance de la liberté syndicale et du droit de grève, et nombre d'entre eux ont mis en exergue leurs lois et pratiques nationales à cet égard.

Un grand nombre de gouvernements ont clairement dit être favorables à la saisine de la Cour, et souligné que les gouvernements avaient besoin de sécurité juridique quant à la portée des obligations découlant de la ratification de la convention n° 87. Tout en réaffirmant leur soutien aux solutions fondées sur le dialogue social, ils ont considéré que cette voie n'avait pas permis de régler un différend qui durait depuis trop longtemps. Il fallait débloquer l'impasse concernant un principe et droit fondamental au travail. Il fallait éviter que le différend décrédibilise encore plus l'OIT, s'agissant en particulier de sa fonction normative et de sa fonction de contrôle. Ces gouvernements ont dit être intimement convaincus que la saisine de la CIJ était la voie à suivre pour parvenir à la sécurité juridique. À cet égard, la plupart d'entre eux ont rappelé que l'avis consultatif serait contraignant pour l'OIT. Ils ont estimé par ailleurs que l'action normative proposée par le groupe des employeurs et par d'autres gouvernements ne pouvait pas garantir la sécurité juridique, étant donné que les Membres qui n'auraient pas ratifié l'instrument concerné resteraient dans l'incertitude découlant du différend relatif à la convention n° 87. Certains gouvernements ont souligné que le dialogue social aurait sa place lorsqu'il s'agirait de donner suite à la décision de la CIJ, le cas échéant.

Concernant les questions à poser à la CIJ, un appui a été exprimé à la première. Aucun gouvernement ne s'est dit favorable à la deuxième question énoncée dans la demande du groupe des travailleurs. Un gouvernement a estimé que la première question, sur le droit de grève, ne rendait pas pleinement compte du différend, tandis que la seconde, sur le mandat de la commission d'experts, ne pouvait pas être considérée comme une question d'interprétation au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

Un certain nombre de gouvernements, tout en reconnaissant que la Constitution prévoit la possibilité de saisir la Cour en cas de difficulté d'interprétation, n'étaient pas favorables à cette saisine, qui, selon eux, devait être un dernier recours à envisager seulement après l'échec de tous les autres moyens. Pour certains de ces gouvernements, l'action normative de la Conférence serait la méthode la plus transparente, la plus appropriée et la plus logique pour formuler des règles de l'OIT faisant autorité en matière de droit de grève. Respectueuse des principes fondamentaux de l'OIT que sont le tripartisme et le dialogue social, l'action normative pouvait aboutir à un résultat équilibré et acceptable à l'échelle mondiale. S'il se révélait impossible de trouver une solution par le dialogue tripartite, la saisine de la CIJ resterait possible, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, en dernier recours.

Qu'ils soient favorables ou non à la saisine de la CIJ, nombre des participants étaient d'avis qu'il serait préférable de débattre et trancher la question au sein de la Conférence internationale du Travail. Ils ont indiqué que, même si le Conseil d'administration avait été dûment autorisé en 1949 à demander des avis consultatifs, l'évolution de la composition de l'OIT imposait que cette question soit examinée par l'organe délibérant suprême, par souci de légitimité. Un nombre tout aussi important d'orateurs, dont ceux qui avaient proposé l'amendement, ont estimé que le Conseil d'administration était compétent pour prendre cette décision.

Pour conclure, je pense que personne ne sera surpris de m'entendre dire qu'il semble y avoir une convergence de vues sur le diagnostic mais pas sur le remède. Les échanges ont mis en évidence la diversité et la divergence des points de vue sur cette question.

L'ouverture de l'échange de vues rendue possible par le comité plénier a été saluée et appréciée par tous les participants. J'espère que ce compte rendu a fait justice à la qualité des échanges ainsi qu'à l'engagement et au sens des responsabilités dont ont fait preuve les trois groupes.

Je n'ai aucun doute que le Conseil d'administration pourra maintenant prendre la suite, en session plénière, et avoir un débat constructif sur la voie à suivre.

- 71. La Vice-présidente du groupe des employeurs**, répondant au rapport oral, précise que ce n'est pas parce que son groupe ne peut pas accepter la position du Bureau, selon laquelle les avis consultatifs de la CIJ sont juridiquement contraignants, ni accepter ou reconnaître

l'approbation par la CIJ des opinions de la commission d'experts sur le droit de grève, qu'il n'acceptera aucun avis consultatif de la CIJ. En outre, le groupe des employeurs n'a pas dit qu'une action normative était la seule solution viable, bien qu'il considère que la Conférence internationale du Travail, en tant qu'organe suprême de l'Organisation, devrait avoir la liberté de décider de la forme que doivent prendre les délibérations et les décisions.

- 72.** Des questions se posent quant à l'impartialité du Bureau. Comme l'a fait observer le gouvernement de la Suisse, bien que la question dont le renvoi est proposé par le groupe des travailleurs soit identique à celle figurant dans le document GB.322/INS/5, le Bureau a refusé d'en faire une analyse juridique, par souci de neutralité. Au cours des mois précédents, le Bureau a contourné les règles de procédure et de gouvernance pour aider le groupe des travailleurs à parvenir à ses fins et a tenu à l'écart le groupe des employeurs, au mépris de l'équilibre tripartite de l'OIT. Par exemple, le Bureau a permis au groupe des travailleurs d'inscrire une question à l'ordre du jour du Conseil d'administration sans soumission préalable au groupe de sélection, alors qu'il a refusé de faire de même pour le groupe des employeurs. De plus, les documents d'information concernant la demande du groupe des employeurs et celle du groupe des travailleurs ne présentent pas le même niveau de détail. Ainsi, le document concernant la proposition du groupe des travailleurs est accompagné des lettres de soutien des gouvernements, mais pas le document concernant les propositions du groupe des employeurs. Le Bureau a aussi tenu les gouvernements à l'écart en omettant de leur communiquer toutes les informations pertinentes. Le traitement injuste dont le Bureau a fait preuve à l'égard des mandants, qui tient davantage à une volonté politique qu'à un manque de professionnalisme de la part de son personnel, est totalement inadmissible.
- 73.** Le projet de résolution initial est inapproprié et subjectif, en ce qu'il reflète uniquement la position du groupe des travailleurs et vise à vider de leur substance les discussions du Conseil d'administration. De nombreux gouvernements ont dit qu'une question d'une telle importance devrait selon eux être traitée par la Conférence internationale du Travail plutôt que par le Conseil d'administration. L'oratrice n'est pas d'accord avec l'affirmation figurant dans le projet de résolution initial, selon laquelle la difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Le différend trouve plutôt son origine dans le fait que la commission d'experts a, au fil du temps et de sa propre initiative, élaboré des règles relatives au droit de grève qui renvoient à cette convention, alors même que la Conférence a délibérément exclu ce droit du texte au moment de sa rédaction et son adoption. L'oratrice est également en profond désaccord avec l'affirmation selon laquelle «la seule solution viable consiste à solliciter un avis juridique faisant autorité auprès de la Cour», et rejette «le caractère définitif et contraignant de tout avis consultatif ainsi obtenu». Bien que ces phrases aient été supprimées dans l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, elles ont été prononcées par les gouvernements dans leurs déclarations.
- 74.** L'amendement au projet de résolution proposé par le groupe de 44 pays fait également référence au mandat de la commission d'experts. L'oratrice souhaite souligner que la commission d'experts a outrepassé son mandat en formulant des opinions détaillées sur le droit de grève, lesquelles ne sauraient être considérées comme une interprétation de la convention n° 87, puisqu'elles vont au-delà de son champ d'application. En outre, la proposition consistant à remplacer la référence au Comité de la liberté syndicale par «les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT» est incorrecte sur le plan factuel, puisque parmi ces organes figurent le Comité de la liberté syndicale, qui ne contrôle pas l'application des normes telles que la convention n° 87, et la Commission de l'application des normes, qui n'estime pas que le droit de grève est couvert par cette convention.

75. Bien qu'elle appuie la suppression de la référence à «la sécurité juridique rétablie» proposée par le groupe de 44 pays, l'oratrice ne souscrit pas à la proposition d'ajouter le membre de phrase: «Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite», puisqu'il n'y a eu aucune tentative d'examiner le droit de grève à la Conférence, du fait du refus persistant du groupe des travailleurs d'inscrire à l'ordre du jour une discussion de fond sur cette question. La résolution concernant les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice est dépassée, l'Organisation ayant beaucoup changé depuis son adoption en 1949. La Conférence conserve le droit de demander à la Cour des avis consultatifs à tout moment, en particulier sur des sujets aussi importants que le droit de grève. Le groupe des employeurs ne peut donc appuyer ni le projet de résolution initial ni l'amendement proposé par le groupe de 44 pays. Le sous-amendement du groupe des employeurs reflète l'opinion majoritaire au sein du comité plénier, selon laquelle la question devrait être soumise à la Conférence.
76. **La Vice-présidente du groupe des travailleurs** rappelle qu'il est demandé au Conseil d'administration de décider s'il renverra la difficulté d'interprétation devant la CIJ, en reconnaissant dans l'affirmative la pertinence de l'article 37 dans ce contexte. Elle rappelle également que le Directeur général a demandé instamment aux participants de s'abstenir de tenir certains propos et que cette demande a recueilli un large appui. Le Directeur général a prié le groupe des employeurs de retirer ses allégations de collusion. Ce dernier ne l'a pas fait, bien au contraire. Il est extrêmement problématique que l'impartialité du Bureau soit remise en cause simplement parce que certains mandants adhèrent plus étroitement que d'autres à un certain point de vue.
77. Le groupe des employeurs a déclaré que le différend à régler n'était pas une question d'interprétation. Pourtant, dans la contribution qu'elle a soumise le 24 octobre 2023, l'Organisation internationale des employeurs a proposé qu'une action normative soit menée en 2024 en vue de l'adoption d'un protocole. Le Bureau a donc préparé un rapport sur la proposition. Plus important encore, dans le document qu'il a présenté, le groupe des employeurs exprimait la conviction qu'un dialogue solide et durable était nécessaire pour résoudre cette difficulté déjà ancienne d'interprétation concernant le droit de grève dans le cadre de la convention n° 87. Le groupe des employeurs a donc d'abord reconnu qu'il existait une difficulté d'interprétation et déclaré que l'action normative était le moyen le plus évident de résoudre la question. Puis il a exprimé le souhait de parvenir à un règlement rapide plutôt que de recourir à des moyens externes, ce qui montre qu'il est conscient de l'urgence.
78. Le groupe des travailleurs n'attend pas de la CIJ qu'elle crée plus d'obligations que n'en a prévu la convention n° 87. Depuis plus de soixante-dix ans, les organes de contrôle de l'OIT considèrent que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale, laquelle est consacrée dans la Constitution de l'OIT et dans la convention n° 87. Le groupe des travailleurs souhaite simplement que la CIJ confirme cette position adoptée de longue date, sans la modifier. Certains pays se sont dits vivement préoccupés par le fait qu'une question posée sur le point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 puisse créer un droit de grève absolu. Le groupe des travailleurs affirme que, de son point de vue, il est certain que la CIJ n'ira pas au-delà de la pratique suivie à l'OIT. Il est simplement demandé à la CIJ de confirmer la légitimité des mesures prises par l'OIT et les organes de contrôle sur la base de la convention n° 87. Il y a peu de chances que la CIJ crée un droit de grève absolu ou confère davantage de pouvoir à la commission d'experts. Le mandat de la commission d'experts est établi par l'OIT elle-même et non par la CIJ. L'amendement proposé par le groupe de 44 pays cite ce mandat dans l'unique but de préciser qu'il a été accepté par tous et qu'il sous-tend tous les travaux menés au sein du système de contrôle.

79. Le groupe des employeurs continue d'invoquer le fait que, lors des travaux préparatoires de la convention n° 87, le droit de grève n'a pas été inclus ni expressément exclu. Il est vrai que les travaux préparatoires de n'importe quel texte juridique peuvent être utilisés pour expliquer ou prouver l'intention des rédacteurs. Néanmoins, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et comme l'a récemment affirmé la CIJ, aux fins de l'interprétation d'un texte juridique, l'historique n'est pertinent que si le sens ordinaire à attribuer à une disposition, dans son contexte et à la lumière de son objet et de son but, conduit à des résultats absurdes. La CIJ se sert aussi des travaux préparatoires comme d'une source secondaire pour confirmer son interprétation d'un texte, si nécessaire. L'historique des négociations de la convention n° 87 montre que les travaux préparatoires ne sont pas concluants. Ils ne peuvent pas contribuer à régler le différend, parce qu'ils n'apportent pas la preuve que les délégués présents à la Conférence avaient bel et bien l'intention d'exclure le droit de grève de la convention n° 87. En revanche, il ressort des réponses aux questionnaires du Bureau que plusieurs gouvernements – et assurément pas la majorité – préféraient que la convention n° 87 porte uniquement sur la liberté syndicale et non sur le droit de grève. Les délégués à la Conférence qui ont soulevé une question à cet égard s'inquiétaient uniquement de l'exercice éventuel du droit de grève dans le secteur public, et non du droit de grève des travailleurs en général. La Conférence a finalement décidé d'adopter des principes généraux relatifs à la liberté syndicale, sans plus de détails. Par conséquent, les travaux préparatoires ne permettant pas d'établir que les délégués à la Conférence avaient l'intention d'exclure le droit de grève de la convention n° 87, ils ne sont pas considérés comme un élément déterminant. Il est donc important de tenir compte en priorité de la pratique ultérieurement suivie à l'OIT et dans ses États Membres, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne. La pratique ultérieurement suivie à l'OIT s'entend des travaux des organes de contrôle. En outre, au moment de l'adoption de la convention n° 87, la liberté syndicale était déjà consacrée par la Constitution de l'OIT et la Déclaration de Philadelphie. De surcroît, selon le Comité de la liberté syndicale, qui tire son mandat de la Constitution de l'OIT, le droit de grève est protégé par le principe constitutionnel de la liberté syndicale ainsi que par la convention n° 87. Il conviendrait de consulter la jurisprudence contenue dans la *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*.
80. La vice-présidente du groupe des travailleurs juge par ailleurs préoccupant que la question de la démocratisation du Conseil d'administration ou du degré de démocratie au sein de celui-ci vienne parasiter les autres débats, y compris en ce qui concerne le mandat donné au Conseil d'administration pour porter les différends devant la CIJ. Le groupe des travailleurs est fermement attaché à la démocratie en général et à la démocratisation en tant que processus au sein de l'OIT. Toutes les autres voies ayant été épuisées, il est temps de porter le différend devant la Cour. Des débats tripartites devraient être engagés après que la CIJ aura rendu sa décision. En tant que partenaire social, le groupe des travailleurs est l'interlocuteur avec lequel le groupe des employeurs devra poursuivre le dialogue s'il le souhaite et chercher un consensus. Cette question a fait l'objet de discussions approfondies, sans résultat. Il ne sert à rien de les poursuivre.
81. Le groupe des employeurs a déclaré pendant le Comité plénier qu'il ne respecterait pas la décision de la CIJ – des propos scandaleux et contraires au principe de la primauté du droit. Il a heureusement nuancé sa position par la suite. Le groupe des travailleurs s'oppose à tous les amendements proposés par le groupe des employeurs.
82. **S'exprimant au nom d'une majorité de pays du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran prie instamment le Bureau et le Conseil d'administration de tenir compte du fait que les États qui seront le plus

touchés par les conséquences éventuelles d'une décision sur le droit de grève ne sont pas membres du Conseil d'administration. La majorité des pays du GASPAC préférerait donc que la décision soit prise par la Conférence et que le résultat de la session en cours soit soumis au Conseil d'administration en vue d'un examen plus approfondi avant d'être soumis à la Conférence pour décision finale.

- 83.** Le consensus tripartite fondé sur le dialogue social devrait néanmoins rester la solution première pour régler les différends liés au monde du travail. En outre, les solutions internes, qui sont le seul moyen de garantir la participation active de tous les mandants de l'OIT, devraient être privilégiées et épuisées avant de s'orienter vers une saisine de la CIJ. Les processus internes de l'OIT et le tripartisme devraient par conséquent être renforcés. L'oratrice propose que des réunions tripartites soient organisées d'urgence en vue de trouver une solution juste qui réponde à la demande du groupe des travailleurs ainsi qu'aux préoccupations du groupe des employeurs et des gouvernements. Un protocole facultatif à la convention n° 87 pourrait être élaboré, de sorte que les États qui ont adopté la convention en 1948 ne soient pas obligés d'accepter les nouvelles interprétations. La majorité des pays du GASPAC n'acceptera aucun amendement ni aucune décision contraire à sa position.
- 84. S'exprimant au nom de l'Argentine, du Brésil, du Chili et de la Colombie,** un représentant du gouvernement du Chili se dit surpris de voir que, plus de cent ans après sa fondation, l'OIT continue à débattre du point de savoir si le droit de grève est couvert par son cadre normatif. Ce droit est indissociable de la liberté syndicale, qui est un droit universel protégeant aussi bien les employeurs que les travailleurs. Si le dialogue social devrait être un outil pour régler les différends d'interprétation des normes du travail, les mandants tripartites sont en droit d'utiliser tous les mécanismes disponibles, y compris la saisine de la CIJ, pour tenter de parvenir à une solution lorsqu'il atteint ses limites. L'orateur soutient cette démarche, qui permettra d'assurer la sécurité juridique indispensable s'agissant du droit de grève. Le Bureau a toujours agi avec professionnalisme et impartialité, en respectant le Règlement du Conseil d'administration.
- 85. S'exprimant au nom d'un groupe composé des pays du groupe des États arabes, d'une majorité de pays du GASPAC, de 17 pays africains et de 3 pays européens,** un représentant du gouvernement du Soudan déclare que le dialogue tripartite au sein de l'OIT reste le meilleur moyen de régler les différends. Bien que la saisine de la CIJ soit un droit constitutionnel pouvant être exercé après épuisement de tous les processus internes et de toutes les possibilités de dialogue tripartite, la sécurité juridique devrait être assurée au moyen d'un processus participatif. Il est nécessaire que tous les États Membres participent aux discussions et à la prise de décision concernant la proposition de saisine de la CIJ, aussi cette décision devrait-elle être prise par la Conférence. En outre, la résolution autorisant le Conseil d'administration à saisir la Cour a été adoptée en 1949, lorsque les États Membres était beaucoup moins nombreux, et ne prive pas la Conférence du droit de prendre de telles décisions. Les discussions sur cette question devraient donc se poursuivre à la prochaine session du Conseil d'administration, et le Bureau devrait organiser des réunions tripartites dans l'intervalle. Le groupe de pays au nom duquel s'exprime l'orateur ne souscrit pas au projet de décision.
- 86. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres,** un représentant du gouvernement de l'Espagne déclare soutenir pleinement le Bureau pour le travail exhaustif accompli en vue de préparer les discussions. L'amendement proposés par le groupe de 44 pays devrait permettre de rallier le soutien le plus large possible. La saisine de la CIJ pourrait conduire à la confirmation que le droit de grève est couvert par la convention n° 87, ce qui serait conforme à l'interprétation des organes de contrôle de l'OIT. Le fait de confier à la Conférence internationale du Travail le soin de prendre la décision de renvoi risque de prolonger un

différend déjà ancien sans apporter de nouvelles solutions, raison pour laquelle l'intervenant ne soutient pas les sous-amendements proposés par le groupe des employeurs.

87. **Un représentant du gouvernement de l'Argentine**, rappelant que la question à l'examen n'est pas nouvelle et qu'elle est préjudiciable au bon fonctionnement des organes de contrôle de l'OIT, appuie la demande du groupe des travailleurs visant à solliciter l'avis consultatif de la CIJ. Cette démarche est autorisée par la Constitution de l'OIT, laquelle prime sur toutes les autres dispositions normatives ou procédurales. S'il ne fait aucun doute qu'un droit aussi important que le droit de grève est couvert par la convention n° 87, la sécurité juridique en la matière est indispensable pour mieux défendre les droits collectifs. L'intervenant se félicite que le groupe des travailleurs ait reconnu qu'il n'y avait plus lieu de traiter sa deuxième question, et soutient le projet de décision.
88. **Un représentant du gouvernement de la Barbade** fait observer que, tant que la Constitution ou le Règlement du Conseil d'administration ne sont pas modifiés, les règles existantes, notamment celles qui régissent la délégation de pouvoir, restent en vigueur. Le rapport de force entre les employeurs et les travailleurs est foncièrement déséquilibré. Le droit d'association dont jouit la partie la plus faible perdrait tout son sens s'il n'incluait pas également le droit d'utiliser tous les outils à disposition pour lui permettre de se faire voir, de se faire entendre et de se mobiliser de manière respectueuse. L'OIT devrait éclairer ses États Membres sur la question de savoir si la convention, sous son libellé actuel, inclut le droit de grève, comme le pensent nombre d'États Membres.
89. L'intervenant se dit préoccupé par la crédibilité du système de contrôle de l'OIT. L'OIT et ses États Membres devraient comprendre parfaitement la teneur des conventions de l'Organisation. Cette dernière s'efforce vainement de résoudre le différend depuis nombreuses années. Elle doit donc recourir aux méthodes prévues par sa Constitution, sauf s'il apparaît clairement que le mode de règlement des différends envisagé est déraisonnable, peu fiable ou injuste. La Barbade ne pense pas que ce soit le cas. Elle estime qu'il convient de saisir la CIJ et appuie le projet de décision proposé par le groupe de 44 pays.
90. **Un représentant du gouvernement du Brésil** estime que l'article 37 de la Constitution de l'OIT ne laisse aucun doute quant à la légalité du renvoi du différend devant la CIJ. Les points de vue divergents du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs semblent totalement figés. Il y a toutefois urgence à assurer la sécurité et la clarté juridiques et quant au champ d'application de la convention n° 87. Le projet de résolution figurant dans le document du Bureau porte essentiellement sur deux questions cruciales: l'interprétation de la convention n° 87 et le mandat de la commission d'experts. La saisine de la CIJ, solution de dernier recours pour garantir la sécurité juridique à tous les mandants tripartites, est conforme à la Constitution de l'OIT. Le dialogue social, outil qui a les faveurs du Brésil, s'est soldé par un échec au bout de onze années. La visée essentielle de la convention n° 87 est une démocratisation des lieux de travail qui permet d'équilibrer le rapport de force entre les travailleurs et les employeurs. En ne prenant pas de décision au sujet du droit de grève, les mandants ont perpétué les atteintes à ce principe fondamental. Le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, valeurs incontestables qui protègent aussi bien les travailleurs que les employeurs et constituent pour les gouvernements un gage de stabilité, tant en matière normative que sur le plan social. Le Brésil approuve la résolution amendée présentée par la Colombie au nom du groupe de 44 pays et approuve pleinement l'objet de la session spéciale du Conseil d'administration.
91. **Un représentant du gouvernement de la Colombie** dit que le droit de grève est intrinsèquement lié à la liberté syndicale, au droit d'organisation et de négociation collective – un

principe qui, dans les sociétés démocratiques, se voit confirmé par les tribunaux et la législation. Il s'agit d'un droit habilitant qui peut être invoqué en l'absence d'autres options. En Colombie, les diverses procédures régissant les grèves tiennent compte des recommandations de l'OIT. Les gouvernements ont besoin de sécurité juridique quant aux obligations qui leur incombent au titre de la convention n° 87. La commission d'experts, entité indépendante, impartiale et objective, est chargée d'interpréter les normes dans le cadre de ses fonctions de contrôle. Le fait de remettre en cause le mandat ou les conclusions de la commission d'experts porte atteinte à la crédibilité de l'OIT, conduit à un déficit de sécurité juridique et, par voie de conséquence, compromet les efforts déployés par l'Organisation pour inciter les États Membres à appliquer effectivement les normes internationales du travail. Des tentatives sont entreprises depuis des dizaines d'années pour régler le différend par divers moyens, et l'OIT doit dès lors recourir à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT et demander à la CIJ de rendre au plus vite un avis consultatif sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. C'est dans cette perspective que l'intervenant, au nom d'un groupe de 44 pays, a présenté un amendement comportant une résolution. La Colombie ne soutient pas le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.

- 92. Une représentante du gouvernement de l'Équateur** déclare que, avant de soumettre le différend à la CIJ – si la décision démocratique du Conseil d'administration allait dans ce sens –, tout doit être mis en œuvre pour le résoudre au sein de l'OIT, dans le cadre du dialogue social. Une autre solution consisterait à instituer un organe quasi judiciaire temporaire qui serait chargé de contrôler l'application des dispositions de la convention n° 87. L'Équateur serait également disposé à soutenir l'adoption d'un protocole, qui devrait être ratifié par les États Membres. Cette formule donnerait une plus grande souplesse concernant la convention n° 87 ou permettrait l'élargissement des obligations qui y sont énoncées.
- 93. Une représentante du gouvernement du Gabon** indique que son pays, désireux d'obtenir une décision définitive sur ce différend déjà ancien, est favorable à la saisine de la CIJ. Toutefois, compte tenu de la spécificité de la procédure à engager et des conséquences qu'elle pourrait avoir sur les législations nationales, la saisine en question ne devrait être décidée qu'après un examen de la question à la prochaine session de la Conférence internationale du Travail, l'objectif étant d'obtenir un mandat exprès de la part de l'ensemble des mandants. Le Gabon est donc favorable à une saisine de la CIJ, pour autant que ce soit la Conférence, et non le Conseil d'administration, qui prenne la décision.
- 94. Une représentante du gouvernement de l'Inde** fait observer que ce désaccord fondamental, lourd de conséquences, a de profondes répercussions au niveau mondial. Il ne serait de ce fait ni équitable ni juste que le Conseil d'administration prenne la décision de saisir la CIJ. Il convient d'élargir la discussion et de permettre à tous les membres de l'OIT d'y participer, dans le cadre de la Conférence internationale du Travail. L'intervenante soutient donc la déclaration faite par le représentant du gouvernement du Soudan au nom d'un groupe de pays.
- 95. Un représentant du gouvernement du Japon** estime qu'il faut avoir épuisé toutes les possibilités offertes par les discussions tripartites avant de saisir la CIJ. La saisine de la Cour, dans la mesure où elle créerait un précédent, doit être considérée comme la solution de dernier recours. Néanmoins, le différend a été examiné sous tous ses aspects, comme l'attestent la déclaration du groupe des travailleurs et le projet de décision amendé présenté par la Colombie au nom d'un groupe de pays. Le droit de grève n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet de restrictions pour certaines catégories de travailleurs et dans certaines situations. Par ailleurs, aucune disposition concernant le droit de grève n'a été incluse dans la convention n° 87 lors de son adoption, et les 158 États Membres qui ont ratifié la convention ne parviennent toujours pas à dégager une vision commune cohérente de la portée du droit

de grève. L'intervenant demande au Bureau de préciser si la discussion se fonde sur le principe – énoncé dans la déclaration faite par le groupe gouvernemental à la réunion tripartite de 2015 sur la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève – voulant que le droit de grève ne soit pas absolu et que la portée et les conditions d'exercice de ce droit soient réglementées au niveau national.

- 96. Une représentante du gouvernement de la Malaisie** est favorable à un règlement interne du différend, la saisine de la CIJ ne devant intervenir qu'en dernier ressort. Elle demande instamment au Bureau de créer un tribunal interne indépendant qui puisse rapidement statuer sur le litige. La réglementation des grèves est devenue problématique pour les mandants en raison de l'incertitude qui règne. S'il persistait, le différend pourrait nuire au système de contrôle et à la crédibilité de l'OIT, en sa qualité d'organisation chargée de l'établissement de normes internationales du travail, et compromettre l'application efficace de ces dernières.
- 97. Une représentante du gouvernement du Mexique** souligne l'importance de mettre en œuvre l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT pour assurer la sécurité juridique et mettre fin à une controverse de longue date. Un avis consultatif de la CIJ constituerait une assise solide pour l'application de la convention n° 87, dans l'intérêt des droits des travailleurs et, à ce titre, renforcerait le droit international, les droits de l'homme, le tripartisme et le dialogue social. La résolution de 1949 autorisant le Conseil d'administration à soumettre le différend à la CIJ, il n'est pas nécessaire de passer par la Conférence. Le Mexique soutient l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, sans le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 98. Un représentant du gouvernement de la Namibie** fait observer que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève a porté atteinte au mandat normatif de l'Organisation et à la crédibilité de son système de contrôle. La question étant de nature juridique et non politique, il convient d'invoquer l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT pour parvenir à un règlement juridique du différend. La Namibie appuie donc l'amendement proposé par le groupe de 44 pays, mais rejette le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 99. Un représentant du gouvernement du Niger** se dit favorable à la saisine de la CIJ, tout en soulignant qu'il est important d'assurer la participation de toutes les parties concernées, notamment les États qui ont ratifié la convention n° 87. Il demande des éclaircissements sur les conséquences que pourrait avoir un avis consultatif reconnaissant que le droit de grève est protégé par la convention n° 87 pour les États qui ont ratifié la convention mais ne reconnaissent pas le droit de grève, et, à l'inverse, sur les conséquences que pourrait avoir un avis de la CIJ estimant que le droit de grève n'est pas protégé par la convention n° 87 pour les États qui ont ratifié la convention et reconnaissent le droit de grève.
- 100. Un représentant du gouvernement du Nigéria** est conscient qu'il y a avantage à poursuivre le dialogue, mais insiste sur la nécessité de mettre un terme à l'incertitude et de trouver à cette fin à un moyen d'aller de l'avant. Il suggère donc de tenir des consultations en vue d'une poursuite de la discussion à la 350^e session (mars 2024) du Conseil d'administration et à la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail. Le gouvernement du Nigéria est disposé à faire preuve de souplesse en ce qui concerne les modalités de la discussion, à condition qu'un accord puisse être établi sur la manière de régler le problème. L'intervenant aimerait savoir de façon plus précise s'il appartient à la Conférence de décider d'une saisine de la CIJ, et souhaite être éclairé sur les conséquences, prévues ou imprévues, que pourrait avoir le projet de résolution.

- 101. Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** déclare que, compte tenu de la division manifeste au sein du Conseil d'administration sur cette question, la poursuite du dialogue social est la seule façon d'aller de l'avant. Il n'est de ce fait pas favorable à une décision de saisir la CIJ qui ne recueillerait pas l'adhésion d'une proportion importante des participants. Il souscrit aux déclarations faites au nom des membres du GASPAC, de l'ASEAN et du groupe de pays représenté par le Soudan.
- 102. Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** reconnaît l'importance du dialogue social. Toutefois, dans certains cas exceptionnels, lorsque les tentatives multiples et répétées de dialogue tripartite restent trop longtemps vaines, il convient d'envisager d'autres solutions pour permettre à l'Organisation d'aller de l'avant. L'intervenant réitère de ce fait le soutien du gouvernement du Royaume-Uni à l'amendement proposé par le groupe de 44 pays aux fins d'une saisine de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.
- 103. Le Directeur général**, répondant à la question du représentant du gouvernement du Niger, dit qu'il n'est pas possible de spéculer sur le contenu ou les conséquences d'un avis consultatif de la CIJ. Il ajoute que le Bureau fournira à l'ensemble des membres du Conseil d'administration une réponse écrite détaillée au sujet des commentaires formulés par le groupe des employeurs au sujet de ce que ce dernier considère comme un manque d'impartialité de la part du Bureau.
- 104. Une représentante du Directeur général** (directrice du Département des normes internationales du travail), répondant à la question du représentant du gouvernement du Japon, confirme que la commission d'experts a toujours affirmé que le droit de grève n'était pas un droit absolu.
- 105. Un autre représentant du Directeur général** (Conseiller juridique), répondant aux demandes de précision du représentant du gouvernement du Nigéria, explique qu'il existe deux bases juridiques (ou «titres de compétence») concurrentes pour demander un avis consultatif à la CIJ. La première est l'article 37, paragraphe 1 de la Constitution de l'OIT – initialement l'article 423 du Traité de Versailles – qui prévoit que l'Organisation demande des avis consultatifs à la CIJ au sujet de l'interprétation de la Constitution ou des conventions internationales du travail. La seconde est l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, conclu en 1946, aux termes duquel l'Assemblée générale des Nations Unies autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité. Le paragraphe 3 du même article dispose que ces demandes peuvent être adressées par la Conférence internationale du travail ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence. Cette autorisation a été accordée trois ans plus tard, en 1949. La Conférence et le Conseil d'administration jouissent donc de l'autorisation permanente de l'Assemblée générale des Nations Unies pour demander des avis consultatifs à la CIJ, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies.
- 106.** En ce qui concerne les conséquences de l'amendement et du sous-amendement, l'intervenant précise que l'adoption de l'amendement proposé par le groupe de 44 pays impliquerait que l'on soumette la ou les questions juridiques concernées à la CIJ et qu'on lui demande de rendre d'urgence un avis consultatif. Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs vise quant à lui à inscrire une question à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence. Sauf si elle fait consensus, la décision d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence doit, en application du paragraphe 5.1.1 du Règlement du Conseil

d'administration, faire l'objet d'un deuxième examen à une session suivante du Conseil d'administration.

- 107.** En ce qui concerne la demande de précision du représentant du gouvernement du Niger, l'intervenant reprend à son compte l'avis du Directeur général selon lequel il n'est pas possible de spéculer sur l'incidence ou les répercussions juridiques du futur avis consultatif, d'autant plus que le Conseil d'administration n'a pas arrêté la question ou les questions à soumettre à la CIJ. Lorsqu'il aura été rendu, l'avis consultatif devra être analysé et soumis au Conseil d'administration – ou à la Conférence, selon l'organe qui sera à l'origine de la demande – en vue d'un débat et d'une décision sur les mesures envisageables pour la suite. La CIJ a précisé à de nombreuses reprises que son rôle était de fournir une assistance juridique aux organisations requérantes, auxquelles il appartient de décider de la suite à donner.
- 108. La Vice-présidente travailleuse** indique que la décision de demander la saisine de la Cour internationale de Justice n'a pas été prise à la légère. En effet, depuis que le groupe des employeurs a pour la première fois contesté l'interprétation de la convention n° 87 en 2012, des travaux considérables ont été menés, qui comprennent l'élaboration d'un plan de travail visant à renforcer le système de contrôle. Certains gouvernements s'inquiètent de l'incidence de ce renvoi devant la CIJ, mais il convient également de tenir compte du préjudice immense que cette difficulté d'interprétation persistante cause à l'exercice d'un droit fondamental des travailleurs, et de l'insécurité qu'elle génère pour la protection syndicale. En outre, les organes de contrôle ont été considérablement entravés dans leur capacité à formuler des orientations sur ce droit fondamental. Un accord n'ayant pu être trouvé, il est naturel de se tourner vers la CIJ. Aucune disposition de la Constitution ne suggère que la saisine de la CIJ n'est possible qu'après épuisement de toutes les autres options; dans tous les cas, la question est à l'examen depuis déjà plusieurs années. Il est temps pour le Conseil d'administration de prendre une décision, ce qui n'empêchera pas pour autant la tenue d'autres discussions, car l'approche démocratique de l'Organisation peut toujours être améliorée. Le groupe des travailleurs demande donc que l'amendement du groupe de 44 pays contenant un projet de résolution soit soumis à un vote.
- 109. S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Maroc prend note de l'explication selon laquelle la Conférence, comme le Conseil d'administration, peut décider de renvoyer une question devant la CIJ. La Conférence étant une enceinte plus inclusive que le Conseil d'administration, il est logique de lui soumettre en premier une question aussi importante. Refuser de le faire va à l'encontre de l'image de «maison du dialogue» qui est associée à l'OIT.
- 110.** Le groupe propose donc un sous-amendement tendant à ajouter, au début du premier paragraphe du dispositif de la résolution, le membre de phrase «de soumettre à la 112^e session de la Conférence internationale du Travail, pour considération, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, la question de savoir s'il convient», avant «de demander à la Cour internationale de Justice [...]», et à sous-amender comme suit le texte introductif du deuxième paragraphe du dispositif: «Selon le résultat obtenu à la Conférence internationale du Travail, charge le Directeur général, s'il en est ainsi décidé:». Le propos n'est pas de remettre en question la Constitution de l'OIT ou toute autre base juridique établie pour la gouvernance de l'Organisation, mais est simplement de progresser vers un consensus. Dans ce contexte, le groupe des États arabes demande au Bureau quelles sont les conditions à satisfaire pour inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.
- 111. La Vice-présidente travailleuse** demande si des sous-amendements peuvent encore être proposés, étant donné qu'elle a demandé un vote.

- 112. Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) précise que les demandes de vote sont notées par le Président mais que, conformément à la pratique établie, elles n'appellent pas de décision immédiate. Bien que le Règlement lui donne la faculté de déterminer si une question doit ou non être mise aux voix, et à quel moment cela doit être fait, le Président doit continuer de rechercher la convergence dans la mesure du possible, selon la pratique habituellement suivie à l'OIT, ce qui peut impliquer la soumission d'autres sous-amendements, comme dans le présent cas.
- 113. La Vice-présidente employeuse** observe aussi, comme l'a clairement expliqué le Conseiller juridique, que l'autorisation accordée en 1949 au Conseil d'administration de demander l'avis consultatif de la CIJ n'enlève pas à la Conférence le pouvoir d'en faire de même. La difficulté d'interprétation de longue date découle du refus systématique du groupe des travailleurs d'examiner la question à la Conférence, alors même que l'intention des rédacteurs de la convention n° 87 était que le droit de grève fasse l'objet d'une norme distincte et qu'il a été proposé à plusieurs reprises au fil des ans d'engager une action normative. Chacun reconnaît l'importance du principe de la liberté syndicale, et le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont publié en 2015 une déclaration conjointe indiquant que le droit de grève est un instrument légitime de défense des intérêts des travailleurs. Le groupe des employeurs n'a pas demandé la saisine de la Cour internationale de Justice, car il pense que la question devrait être réglée par le dialogue social dans le cadre d'une discussion normative à la Conférence, qui permettrait à tous les mandants d'exprimer leurs vues. Si le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes recueille un consensus, le groupe des employeurs est prêt à l'appuyer. La Vice-présidente employeuse prie instamment les autres membres du Conseil d'administration de soutenir ce sous-amendement pour éviter d'alimenter encore les divisions et de porter davantage atteinte aux travaux de l'Organisation.
- 114. S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran se dit favorable au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes et demande qu'il soit soumis à un vote.
- 115. D'après la Vice-présidente travailleuse**, le sous-amendement proposé donne à penser que tous les travaux préparatoires de la session spéciale n'ont pas été suffisants. La tenue d'une discussion ouverte sur la question à la Conférence ne permettrait pas d'obtenir un résultat clair. Il s'agit d'une difficulté d'interprétation sur une question cruciale qui affaiblit la protection d'un droit fondamental des travailleurs. Le Conseil d'administration a pour responsabilité et pour mandat de décider du renvoi de la question devant la CIJ. Par conséquent, la Vice-présidente travailleuse prie instamment le Président de demander un vote.
- 116. S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, le représentant du gouvernement du Maroc précise que le sous-amendement qu'il a proposé vise simplement à ce qu'une décision soit prise de la manière la plus inclusive possible. Il demande pourquoi le Conseil d'administration s'oppose à une approche inclusive. Demander l'approbation de la Conférence enverrait un message positif au monde extérieur et montrerait que la décision a été prise à la majorité.
- 117. La Vice-présidente travailleuse** déclare que la notion d'inclusivité est extrêmement complexe. L'OIT est une organisation tripartite, et les opinions des travailleurs et des employeurs de tous les États Membres sont représentées au Conseil d'administration par les porte-parole. Bien que les gouvernements souhaitent prendre part à la discussion, le comité plénier n'est pas nécessairement le format le plus inclusif pour les travailleurs. Les vives préoccupations exprimées depuis onze ans par le groupe des travailleurs ne sont aucunement prises en compte.

- 118.** En vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, tous les organes, aussi bien le Conseil d'administration que la Conférence, sont tenus de soumettre les difficultés d'interprétation à l'appréciation de la CIJ. L'oratrice ne voit pas l'utilité de poser la même question à la Conférence. Le groupe des travailleurs compte bien examiner des mesures visant à améliorer l'inclusion, mais cela ne justifie pas de retarder davantage une décision en renvoyant la question devant la Conférence. Par conséquent, la Vice-présidente travailleuse ne souscrit pas au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.
- 119. La Vice-présidente employeuse** indique que la Conférence internationale du Travail est la seule enceinte dans laquelle l'ensemble des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sont présents et ont un droit de vote. Le comité plénier est utile, mais seuls des gouvernements supplémentaires peuvent y prendre la parole, et non des représentants supplémentaires des partenaires sociaux; il ne peut donc pas remplacer la Conférence. L'oratrice ne comprend pas pourquoi le groupe des travailleurs s'oppose à ce que la question soit débattue dans l'enceinte la plus représentative.
- 120.** Le Conseil d'administration est actuellement saisi de deux propositions visant à inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence et, selon le paragraphe 5.1.1 de son Règlement, il ne peut, lorsqu'il est appelé à discuter pour la première fois une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, prendre de décision qu'à la session suivante, sauf assentiment unanime des membres présents. Ainsi, en cas de divergence de vues, il faudra tenir une autre discussion à ce sujet à la prochaine session du Conseil d'administration.
- 121. Une représentante du gouvernement de l'Inde** demande tout d'abord des éclaircissements au Conseiller juridique sur le point de savoir si l'autorisation donnée par la Conférence au Conseil d'administration de renvoyer des questions juridiques devant la CIJ est un blanc-seing d'application générale en toute situation et à tout moment, qui n'admet aucune exception constitutionnelle. Deuxièmement, elle observe que, d'après la jurisprudence, lorsqu'une question touche l'instance suprême de l'Organisation, toute décision prise sans consulter celle-ci par un organe auquel elle a délégué son pouvoir risque d'être partiellement entachée d'invalidité, voire de manquer à l'éthique. Le Conseil d'administration ne saurait présumer que les Membres de l'OIT ne souhaiteraient pas participer au processus de prise de décision plus large et plus inclusif que permet la Conférence. L'oratrice demande par ailleurs si, étant donné que des discussions doivent avoir lieu à deux sessions du Conseil d'administration avant qu'une question puisse être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, la discussion tenue à la session de mars 2023 du Conseil d'administration sur le cadre de procédure concernant le renvoi de difficultés d'interprétation devant la CIJ au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution peut être considérée comme une première discussion. L'Inde soutient le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.
- 122. Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) indique que l'article IX de l'Accord de 1946 entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail est très clair: l'Assemblée générale des Nations Unies autorise l'OIT à demander des avis consultatifs à la CIJ sur des questions juridiques se posant dans le cadre de son activité, et les demandes peuvent être adressées à la Cour par la Conférence internationale du Travail ou par le Conseil d'administration autorisé par la Conférence. En l'absence de précision supplémentaire, les deux organes sont donc titulaires d'une autorisation expresse et sont dûment habilités à renvoyer des difficultés ou questions d'interprétation devant la CIJ. Quant au point de savoir s'il peut être présumé que les délégués tripartites à la session annuelle de la Conférence souhaiteront prendre part au processus de prise de décision, ce n'est pas une question juridique, et l'orateur s'abstiendra d'exprimer une opinion à ce sujet.

123. Le Conseiller juridique confirme que, conformément au paragraphe 5.1.1 du Règlement du Conseil d'administration, lorsque le Conseil d'administration est appelé à discuter pour la première fois d'une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante. Lorsqu'il a discuté à sa 347^e session (mars 2023) du cadre de procédure présenté à l'annexe I du document GB.347/INS/5 aux fins du renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la CIJ – lequel cadre renfermait des orientations non contraignantes pour utilisation future –, le Conseil d'administration n'a aucunement abordé la possibilité de renvoyer devant la CIJ la difficulté d'interprétation particulière concernant la convention n° 87, qui a trait au droit de grève. Cette discussion ne peut donc pas être considérée comme une première discussion de la proposition d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence.
124. Au sujet du sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, l'orateur note qu'il est inexact de dire que le Conseil d'administration peut décider, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, de soumettre une question à la Conférence pour considération. L'article mentionné concerne la soumission de questions à l'appréciation de la CIJ. Le Conseiller juridique croit comprendre que le sous-amendement vise à inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence et suggère donc que le texte soit reformulé en conséquence.
125. **La Vice-présidente travailleuse** fait observer que, dans la mesure où son groupe a écrit pour la première fois au Directeur général en juillet 2023 en invoquant l'article 37, paragraphe 1, tous les États Membres ont été informés de la situation et invités à formuler des observations sur le rapport d'information du Bureau, suivant un processus que l'on ne peut que qualifier d'inclusif. Le comité plénier a été organisé de façon que tout État Membre désireux de participer puisse le faire. Cependant, tous les mandants de l'OIT n'ont pas à entrer dans les moindres détails des travaux du Conseil d'administration. Reconnaissant que le Président peut continuer à rechercher la convergence après une demande de vote, la Vice-présidente travailleuse ajoute que la poursuite des discussions sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs – que le groupe des travailleurs ne peut pas accepter – ne laisse entrevoir aucune convergence.
126. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Maroc propose que le sous-amendement présenté par son groupe soit modifié pour tenir compte des observations du Conseiller juridique.
127. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) propose que, par souci d'exactitude, le membre de phrase «, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT,» soit placé après « s'il convient de demander».
128. **Une représentante du gouvernement de la Namibie** fait observer que, selon le paragraphe 5.7.3 du Règlement du Conseil d'administration, le Président peut déterminer l'ordre dans lequel les amendements doivent être discutés et faire l'objet d'une décision. La manière de procéder la plus efficace serait de soumettre à un vote le sous-amendement proposé par le groupe de 44 pays. Les manœuvres non démocratiques qui ne respectent pas les procédures du Conseil d'administration devraient être évitées. Il convient de prendre en considération le coût que représente pour les gouvernements l'envoi de délégations à des réunions où le fond du problème n'est pas examiné.
129. **Un représentant du gouvernement du Brésil** déclare que, même si une décision de la Conférence serait indubitablement plus démocratique, la question est à l'ordre du jour de la session du Conseil d'administration, et c'est à lui qu'il incombe de décider. Il relève que sa participation aux sessions du Conseil d'administration a un coût très élevé pour son

gouvernement et qu'il ne peut donc rentrer dans son pays sans qu'une décision ait été prise. La question devrait être mise aux voix.

- 130. La Vice-présidente employeuse** est d'avis que le processus mené jusqu'à présent est loin d'être inclusif; le groupe des travailleurs a adressé au Directeur général une lettre sur la question en juillet, au moment où beaucoup de personnes étaient en vacances, ne laissant ainsi au groupe des employeurs et aux gouvernements que très peu de temps pour tenir des consultations et prendre des décisions. L'oratrice rappelle que le vote devrait être un mécanisme de dernier recours. En effet, soumettre à un vote une question de fond si importante porterait préjudice à l'Organisation. De plus, il ne s'agirait pas d'une solution de dernier recours, puisque qu'il n'y a jamais eu de dialogue social sur cette question, le groupe des travailleurs ayant refusé qu'une question soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence pour que le droit de grève fasse l'objet d'une discussion de fond. C'est précisément dans l'intérêt du dialogue social que le groupe des employeurs souhaite à présent soumettre la question à la Conférence. La Vice-présidente employeuse rejette l'idée d'un vote sur la question et demande au Président de continuer à essayer d'obtenir une convergence de vues, même s'il faut attendre la 350^e session (mars 2024) du Conseil d'administration.
- 131. S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran relève que de nombreux gouvernements ne sont pas encore parvenus au terme des consultations tripartites internes qu'ils ont engagées sur la question. Elle estime que le Conseil d'administration devrait en référer à la Conférence pour obtenir une décision finale inclusive.
- 132. S'exprimant au nom du groupe de 44 pays**, un représentant du gouvernement de la Colombie déclare, à propos du sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, que l'inscription de la question à l'ordre du jour de la Conférence serait une perte de temps, car la seule réponse possible pour celle-ci serait de saisir la CIJ. L'orateur n'a rien contre l'inclusivité ni la recherche d'un processus plus démocratique. Il estime toutefois que le Conseil d'administration a suffisamment discuté pour pouvoir prendre sa décision et qu'il doit cesser de tourner en rond. Le représentant du gouvernement de la Colombie demande donc un vote.
- 133. Un représentant du gouvernement du Bangladesh** déclare que, comme la réponse apportée à la difficulté d'interprétation sera applicable à tous les pays, il serait préférable d'adopter une approche inclusive et de soumettre la question à la Conférence.
- 134. Un représentant du gouvernement de la Chine**, soulignant qu'il convient de respecter le principe du tripartisme, se dit favorable au sous-amendement proposé par le groupe des États arabes, qui lui semble être une solution constructive, pragmatique, impartiale et inclusive, et probablement la plus acceptable.
- 135. Le Président** fait observer que le Conseil d'administration est saisi d'un amendement et de deux sous-amendements et que, après de longs débats et de vaines tentatives pour parvenir à des opinions convergentes ou des compromis, le groupe des travailleurs et un certain nombre de gouvernements ont demandé un vote. Compte tenu de la situation, le recours au vote semble inévitable.
- 136. Le Greffier du Conseil d'administration** rappelle que, conformément au paragraphe 5.7.3 du Règlement du Conseil d'administration, il revient au Président de déterminer l'ordre dans lequel les amendements et les sous-amendements doivent être discutés et faire l'objet d'une décision. Il suggère que le Conseil d'administration se prononce d'abord sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs. En cas de rejet, le Conseil

d'administration pourrait alors se prononcer sur le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes. Puis, en cas de nouveau rejet, sur l'amendement initial.

- 137. Le Président** demande que le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs soit soumis à un vote à main levée.
- 138. Le Greffier du Conseil d'administration** présente la procédure de vote, en indiquant qu'aucun membre gouvernemental titulaire n'est privé du droit de vote en raison d'un retard dans le paiement de la contribution de son État.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs est rejeté par 29 voix contre 14, avec 10 abstentions.)*
- 139. Le Greffier du Conseil d'administration** invite le Conseil à voter à main levée sur le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe des États arabes est rejeté par 29 voix contre 23, avec 4 abstentions.)*
- 140. La Vice-présidente employeuse** demande au Bureau de vérifier le nombre de voix en faveur du sous-amendement proposé par son groupe, qui est selon elle supérieur à celui annoncé.
- 141. Le Président** déclare que, eu égard aux préoccupations exprimées par le groupe des employeurs, le sous-amendement proposé par ce groupe sera de nouveau mis aux voix afin de garantir l'intégrité de la procédure.
- 142. Une représentante du gouvernement des États-Unis**, soulevant une motion d'ordre, déclare qu'un nouveau vote sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs pourrait modifier le résultat des votes sur l'amendement et l'autre sous-amendement, et demande des précisions au sujet de la procédure.
- 143. Le Conseiller juridique** indique que, conformément au paragraphe 6.1.2 du Règlement du Conseil d'administration, en cas d'incertitude sur le résultat d'un vote, le Président est habilité à demander qu'il soit procédé à un nouveau vote. Toutefois, si le Président estime que rien dans le déroulement du vote ou le décompte des voix ne pose de problème manifeste, il peut confirmer le résultat déjà annoncé.
- 144. La Vice-présidente travailleuse** demande ce qu'il en est du vote sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 145. Le Greffier du Conseil d'administration** répond que, conformément à la décision du président, le Conseil d'administration s'apprête à procéder à un nouveau vote à main levée sur le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs, afin de ne laisser planer aucun doute sur la transparence et l'intégrité de la procédure.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs est rejeté par 30 voix contre 16, avec 8 abstentions.)*
- 146. Le Greffier du Conseil d'administration** indique que le Conseil d'administration procédera ensuite à un vote à main levée sur l'amendement proposé par le groupe de 44 pays.
- (L'amendement proposé par le groupe de 44 pays est accepté par 33 voix contre 21, avec 2 abstentions.)*

Décision

- 147. Suite à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection**

du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration décide d'adopter la résolution suivante:

Le Conseil d'administration,

Conscient qu'il existe entre les mandants tripartites de l'Organisation internationale du Travail (OIT) un désaccord profond et persistant au sujet de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève,

Rappelant que cette difficulté d'interprétation découle d'une divergence de vues entre les mandants tripartites de l'Organisation quant au point de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87,

Notant que les organes de contrôle de l'OIT ont systématiquement observé que le droit de grève est un corolaire de la liberté syndicale, qui constitue un droit fondamental,

Gravement préoccupé par les incidences que cette difficulté d'interprétation a sur le fonctionnement de l'OIT et la crédibilité de son système normatif,

Affirmant la nécessité que cette difficulté soit résolue conformément à la Constitution de l'OIT,

Rappelant que, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, «[t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la [...] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice»,

Rappelant la décision consensuelle prise par le Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014), dans laquelle celui-ci se félicitait de «l'exposé clair de son mandat par la commission d'experts, tel qu'il figure dans le rapport de la Commission pour 2014»:

«La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe indépendant établi par la Conférence internationale du Travail; ses membres sont nommés par le Conseil d'administration. Elle est constituée de juristes ayant pour mission d'examiner l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans les États Membres de cette Organisation. La commission d'experts procède à une analyse impartiale et technique de la façon dont les conventions ratifiées sont appliquées dans la législation et la pratique par les États Membres, en gardant à l'esprit les diverses réalités nationales et les différents systèmes juridiques. Ce faisant, elle examine la portée juridique, le contenu et la signification des dispositions des conventions. Ses avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise. Le rôle technique de la commission et son autorité morale sont largement reconnus, en particulier du fait qu'elle poursuit sa tâche de contrôle depuis plus de quatre-vingt-cinq ans et en raison de sa composition, de son indépendance et de ses méthodes de travail qui se fondent sur un dialogue continu avec les gouvernements et prennent en compte les informations fournies par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela se reflète dans l'intégration des avis et recommandations de la commission dans les législations nationales, dans des instruments internationaux et dans les décisions des tribunaux.»

Notant que, malgré les tentatives menées de longue date, aucun consensus n'a été atteint par le dialogue tripartite,

Soulignant que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution établit que tout renvoi devant la Cour internationale de Justice vise à obtenir l'appréciation de la Cour sur la question ou difficulté d'interprétation objet du renvoi,

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des États Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour,

Décide, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT:

1. de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, un avis consultatif sur la question suivante:

Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?

2. Charge le Directeur général:
 - a) de transmettre la présente résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour;
 - b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre que les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT participent à la procédure consultative;
 - c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à répondre d'urgence à cette demande;
 - d) d'informer le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946.

(GB.349bis/INS/1/1, paragraphe 27, tel que modifié par le Conseil d'administration)

148. **La Vice-présidente employeuse** remercie les gouvernements qui ont pris part au débat, en particulier ceux qui ont plaidé en faveur du dialogue social. Il est regrettable que le Président ait imposé un vote sur la question, alors que le Conseil d'administration doit aborder une question très similaire le lendemain, à sa 349^e ter session. En outre, la grande majorité des pays qui ont pris la parole le matin en comité plénier se sont déclarés favorables au dialogue social et opposés au renvoi de la question devant la CIJ. Nombre d'entre eux ont également exprimé des doutes sur l'opportunité que le Conseil d'administration se prononce sur la question, eu égard aux préoccupations formulées quant au caractère démocratique de sa composition.
149. Les 33 voix exprimées en faveur du renvoi de la question devant la CIJ représentent un pourcentage très faible – 4 ou 5 pour cent selon son estimation – du nombre des voix qui auraient pu être recueillies si la décision avait été soumise à la Conférence internationale du Travail. La grande majorité des mandants de l'OIT ont donc été privés de la possibilité de dialoguer et de se prononcer sur la question en toute légitimité et de façon inclusive.
150. L'oratrice déclare avec un profond regret que les gouvernements qui étaient auparavant les champions du dialogue social ont perdu toute légitimité en la matière, car ils n'ont pas associé le groupe des employeurs aux consultations qu'ils ont menées ni tenté de parvenir à un consensus tripartite, créant ainsi un nouveau précédent dans ce domaine. Les conséquences de l'adoption forcée de la décision seront désastreuses pour l'Organisation.
151. **La Vice-présidente travailleuse** refuse qu'on puisse laisser entendre que seuls les gouvernements ayant appuyé les vues du groupe des employeurs sont en faveur du dialogue

social. Elle ne peut pas non plus laisser dire que le Président a été contraint de recourir au vote; le groupe des travailleurs était en droit de demander que la décision soit mise aux voix face à l'impossibilité de parvenir à un consensus. Les membres du Conseil d'administration sont mandatés par ceux qu'ils représentent pour s'exprimer et prendre une décision en leur nom. Si elle convient qu'il faut manifestement poursuivre les discussions relatives à la démocratisation du Conseil d'administration, l'oratrice conteste l'idée que celui-ci serait dépourvu d'autorité décisionnelle, qui revient de fait à remettre en cause la structure de gouvernance de l'Organisation.

152. Afin de préserver la crédibilité de l'OIT, il importe de ne laisser aucun conflit sans solution. L'oratrice forme l'espoir que les mandants de tous bords contribueront comme il convient à l'examen de la question par la CIJ et que, une fois cette procédure à son terme, le Conseil d'administration tiendra des discussions approfondies sur la suite à donner à l'avis rendu.
153. La Vice-présidente travailleuse remercie tous les gouvernements qui ont pris part aux discussions et sait gré à ceux qui ont proposé l'amendement de leur engagement. Elle salue le professionnalisme, la compétence et l'investissement dont le Bureau et son personnel ont fait preuve pour organiser et gérer la session spéciale et remercie le Président d'avoir permis, par sa conduite des débats, de parvenir à une décision solide.
154. **Un représentant du gouvernement du Pakistan**, expliquant son vote, dit que la position de sa délégation au sujet de l'amendement proposé par le groupe de 44 pays doit être replacée dans le contexte de la déclaration formulée par son gouvernement concernant l'acceptation de la juridiction de la CIJ à l'égard des différends résultant d'un traité multilatéral.

Document n° 32

GB.349*ter*/INS/1, Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail, octobre 2023





Conseil d'administration

349^e ter session (spéciale), Genève, 11 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 11 octobre 2023

Original: anglais

Première question à l'ordre du jour

Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail

Objet du document

Le présent document a été élaboré aux fins de la session spéciale du Conseil d'administration qui a été convoquée au titre du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration à la suite de la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail. Il contient un rapport d'information en prévision de la discussion. Ce rapport d'information présente les règles de l'OIT applicables à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative, la pratique suivie par l'Organisation concernant l'adoption de protocoles, les origines de la proposition de tenir une discussion normative sur le droit de grève, puis certaines observations finales synthétisant les conséquences possibles de ces facteurs sur l'action normative proposée. Le Conseil d'administration est invité à prendre note de ce rapport d'information et à fournir des orientations sur la suite à donner à la proposition visant l'inscription d'une question pour discussion normative à l'ordre du jour de la Conférence de l'an prochain (voir le projet de décision au paragraphe 16).

Objectif stratégique pertinent: Normes et principes et droits fondamentaux au travail.

Principal résultat: Résultat 2: Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune à ce stade.

Incidences juridiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

Suivi nécessaire: Selon la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: [GB.349bis/INS/1](#); [GB.349/INS/2](#).

► **Table des matières**

	Page
Introduction	5
Chronologie.....	5
Rapport d'information du Bureau.....	7
Projet de décision.....	7
Annexe	9
Action normative sur le droit de grève en vue de l'adoption éventuelle d'un protocole – rapport d'information.....	9
I. Règles applicables à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative	9
Inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative	9
Préparation d'une discussion normative en vue de l'adoption d'un protocole	10
Ordre du jour des sessions à venir de la Conférence	11
II. Action normative en vue de l'adoption d'un protocole	12
A. Protocoles relatifs à des conventions internationales du travail – généralités	12
A.1. Nature, objet et effets juridiques d'un protocole	12
A.2. Présentation succincte des protocoles de l'OIT	12
Protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958 (P110).....	13
Protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 (P089).....	13
Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947 (P081).....	14
Protocole de 1996 relatif à la convention sur la marine marchande (normes minima), 1976 (P147).....	15
Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (P155)	16
Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930 (P029).....	16
III. Origine de la proposition d'action normative sur le droit de grève	18
IV. Considérations finales	23
Objet et but d'un protocole de l'OIT sur le droit de grève	24
Une relation synergique entre les fonctions de contrôle indépendant de la commission d'experts et la fonction normative de la Conférence.....	24
Procédure d'adoption et calendrier.....	26
V. Observations finales	26

► Introduction

1. Selon la Constitution de l'OIT et le Règlement du Conseil d'administration, une session spéciale du Conseil d'administration peut être convoquée lorsque le nombre minimal requis de membres titulaires du Conseil en fait la demande par écrit, ou lorsque le Président de celui-ci l'estime nécessaire.
2. En particulier, l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution prévoit ce qui suit:

Une session spéciale (*special meeting*) [du Conseil d'administration] devra être tenue chaque fois que seize personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet.
3. En outre, le paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration est ainsi libellé:

Sans préjudice de ce qui est stipulé au dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution de l'Organisation, le Président peut également convoquer, après consultation des Vice-présidents, une session extraordinaire (*special meeting*) quand cela lui paraît nécessaire. Le Président est tenu de le faire à la réception d'une demande à cet effet signée par seize membres du groupe gouvernemental, ou douze membres du groupe des employeurs, ou douze membres du groupe des travailleurs.
4. Par voie de conséquence, la tenue d'une session spéciale est obligatoire lorsqu'une demande écrite est formulée à cet effet soit par 16 membres titulaires tous groupes confondus, soit par 16 membres titulaires du groupe gouvernemental, ou 12 membres titulaires du groupe des employeurs, ou 12 membres titulaires du groupe des travailleurs; une telle session peut également être convoquée de manière volontaire par le Président du Conseil d'administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ¹.
5. À ce jour, une session spéciale a été convoquée à trois occasions, en septembre 1932, en octobre 1935 et en mai 1970, chaque fois à l'initiative du Président du Conseil d'administration, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ².

► Chronologie

6. Dans une communication en date du 12 septembre 2023 adressée au Président du Conseil d'administration, les 14 membres titulaires du groupe des employeurs siégeant au Conseil ont demandé la tenue d'une session spéciale en vertu du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration afin qu'une décision soit prise sur la proposition visant l'inscription d'urgence, pour discussion normative, de la question du droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence internationale du Travail (la Conférence).
7. Plus concrètement, le groupe des employeurs propose que la Conférence adopte un protocole pour adjonction à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical,

¹ Pour en savoir davantage, voir la [Note du Bureau](#) sur l'origine et l'évolution des règles applicables à la tenue des sessions spéciales du Conseil d'administration.

² Pour en savoir davantage, voir la [Note du Bureau](#) sur la pratique antérieure relative aux sessions spéciales du Conseil d'administration.

1948. Ce protocole porterait sur le droit de grève et, plus largement, sur l'action collective³. Le protocole ainsi adopté définirait avec autorité la portée du droit de grève et ses limites dans le contexte de la convention n° 87. Les obligations découlant du protocole deviendraient contraignantes pour les parties à la convention qui l'auraient ratifié. De ce fait, l'adoption d'un tel protocole réglerait la difficulté d'interprétation persistante au sujet du droit de grève.

8. Dans leur communication, les membres du groupe des employeurs indiquent également que l'adoption d'un protocole sur le droit de grève pour adjonction à la convention n° 87 démontrerait que le dialogue au sein des structures tripartites de l'OIT permet d'apporter une solution durable au conflit relatif à l'interprétation du droit de grève et qu'une saisine de la Cour internationale de Justice (la CIJ ou la Cour) n'est pas nécessaire.
9. Cette communication a été remise au groupe de sélection du Conseil d'administration par la Vice-présidente employeuse lors d'une réunion tenue le 13 septembre 2023, dont l'objet était de discuter de la convocation d'une session spéciale aux fins de l'examen d'une demande, présentée par le groupe des travailleurs et 36 gouvernements, visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT⁴.
10. Dans leur communication, les membres du groupe des employeurs demandaient à ce qu'une session spéciale concernant l'adjonction éventuelle d'un protocole sur le droit de grève à la convention n° 87 ait lieu avant celle demandée par le groupe des travailleurs et 36 gouvernements, afin de faire en sorte que la possibilité d'une action normative sur le droit de grève ne soit pas rendue obsolète par la saisine de la CIJ.
11. Par une lettre circulaire en date du 15 septembre 2023, le Directeur général a informé l'ensemble des États Membres de la demande du groupe des employeurs et de la décision du groupe de sélection.
12. Le 25 septembre 2023, le Bureau a reçu une note verbale de la mission permanente de la République de Türkiye auprès de l'Office des Nations Unies à Genève dans laquelle celle-ci se déclarait favorable à la tenue demandée d'une session spéciale concernant l'inscription, pour discussion normative, de la question du droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence et l'élaboration d'un protocole à la convention n° 87, et ajoutait que l'objectif principal d'un tel protocole serait de définir, au moyen de critères précis et faisant autorité, la portée et les limites du droit de grève, ce qui permettrait en définitive de résoudre la difficulté d'interprétation persistante. Cette note verbale a été transmise à tous les États Membres sous le couvert d'une lettre circulaire du Directeur général en date du 26 septembre 2023.
13. Le 28 septembre 2023, le groupe de sélection tripartite a décidé qu'une session spéciale consacrée à la demande du groupe des employeurs se tiendrait le 11 novembre. Le Directeur général a informé tous les États Membres de la décision du groupe de sélection par une lettre circulaire en date du 29 septembre 2023.

³ Il est rappelé que, dans leur déclaration conjointe de 2015, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs s'étaient référés au droit de mener des actions collectives. Eu égard à une série de commentaires formulés en la matière par des organes de contrôle de l'OIT et à plusieurs législations internes, la notion d'action collective peut être interprétée comme englobant: i) différents types d'actions de grève menées par les travailleurs et leurs organisations selon différentes modalités (grève des bras croisés, grève perlée, grève du zèle, par exemple); et/ou ii) non seulement les actions de grève des travailleurs et de leurs organisations mais aussi les grèves patronales (*lock-outs*).

⁴ Un historique détaillé figure dans le document GB.349bis/INS/1, aux paragraphes 6 à 21.

▶ Rapport d'information du Bureau

14. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'administration examinera la demande du groupe des employeurs dans le cadre d'une session spéciale. Cette session spéciale permettra aux parties prenantes de procéder à un échange de vues approfondi et au Conseil d'administration de prendre une décision éclairée eu égard à l'objet et au but de l'instrument proposé et au calendrier envisagé.
15. En conséquence, le Bureau a élaboré un rapport d'information afin de faciliter les discussions du Conseil d'administration. Ce rapport d'information présente: i) les règles de l'OIT applicables à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative; ii) la pratique suivie par l'Organisation concernant les protocoles; iii) les origines de la proposition de tenir une discussion normative sur le droit de grève; iv) d'ultimes considérations au sujet des conséquences possibles de la discussion normative proposée; et v) quelques observations finales.

▶ Projet de décision

16. **Suite à la demande du groupe des employeurs et de la République de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration décide**
[décision à prendre à l'issue de la session spéciale]

► Annexe

Action normative sur le droit de grève en vue de l'adoption éventuelle d'un protocole – rapport d'information

I. Règles applicables à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative

Inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative

1. La proposition tendant à inscrire une question à l'ordre du jour de la 112^e session (juin 2024) de la Conférence en vue d'une discussion normative doit être examinée à la lumière du cadre juridique et procédural applicable en la matière, tel qu'établi par la Constitution, le Règlement de la Conférence internationale du Travail et le Règlement du Conseil d'administration ¹.
2. L'établissement de l'ordre du jour de la Conférence incombe au premier chef au Conseil d'administration. Les propositions tendant à inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence doivent être discutées à deux sessions successives du Conseil d'administration, sauf si l'inscription d'une question proposée recueille l'assentiment unanime des membres du Conseil lors de la première discussion (paragraphe 5.1.1 du Règlement du Conseil d'administration).
3. Les paragraphes 54 à 56 de la Note introductive au Règlement du Conseil d'administration disposent ce qui suit:
 54. Les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence sont inscrites à deux sessions successives du Conseil de sorte que la décision finale puisse être prise deux années avant l'ouverture de la Conférence.
 55. La première étape de la discussion, qui a lieu lors de la session de novembre, vise à déterminer les questions parmi lesquelles le choix pourrait être fait. Le Conseil se fonde pour ce faire sur un document contenant toutes les informations nécessaires sur les questions proposées par le Directeur général.
 56. La deuxième étape, qui a lieu lors de la session de mars, vise à prendre une décision définitive. Le document qui sert de base à la discussion comprend les questions supplémentaires proposées par le Conseil lors de la première étape de la discussion. Si une décision ne peut être prise lors de la session de mars, il est encore possible de prendre une décision définitive à la session du mois de novembre suivant. Néanmoins, en vue d'assurer une préparation complète par le Bureau, cette troisième discussion devrait rester exceptionnelle.
4. À moins que le Conseil d'administration n'en décide autrement, une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une action normative est considérée comme soumise à la Conférence pour faire l'objet d'une double discussion (paragraphe 5.1.4 du Règlement du Conseil d'administration). Le paragraphe 5.1.5 du Règlement du Conseil d'administration prévoit que, en cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut, à la majorité des trois cinquièmes des votes exprimés, décider

¹ Voir [Constitution de l'OIT](#), art. 14 (1); [Règlement de la Conférence internationale du Travail](#), art. 44 à 52; [Règlement du Conseil d'administration](#), art. 5.1, ainsi que la [Note introductive](#) du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration, paragr. 54 à 56.

de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion, en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation. Jusqu'à présent, tous les protocoles sauf un (le protocole de 1990 relatif à la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948) ont été adoptés à l'issue d'une simple discussion à la Conférence.

Préparation d'une discussion normative en vue de l'adoption d'un protocole

5. Les questions devant faire l'objet d'une discussion normative sont généralement inscrites à l'ordre du jour de la Conférence plus de deux ans avant l'ouverture de la session à laquelle elles doivent être discutées, en raison des délais impartis pour les stades préparatoires des procédures de simple discussion et de double discussion qui sont expressément définis par le Règlement de la Conférence (articles 45 et 46 du Règlement de la Conférence). Comme indiqué plus en détail ci-après, ces stades préparatoires comprennent l'élaboration d'un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique des différents pays, accompagné d'un questionnaire, la communication des réponses des mandants et l'élaboration par le Bureau d'un nouveau rapport contenant un projet de conclusions qui, en principe, sert de base à la première discussion de la Conférence.
6. Ainsi que le prévoient les articles 45 et 46 du Règlement de la Conférence, lorsqu'une question est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une action normative régie par la procédure de simple ou de double discussion, le Bureau élabore, aussitôt que possible, un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire demandant aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses, et de donner des réponses motivées. Le Bureau communique le rapport et le questionnaire aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu. Les réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas onze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu. Sur la base des réponses reçues, le Bureau élabore un nouveau rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, lequel ne ménagera aucun effort pour que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu.
7. On trouvera [ici](#) un schéma contenant des explications détaillées sur les étapes d'une discussion normative et les délais statutaires y relatifs.
8. Ces dispositions s'appliquent uniquement dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence vingt-six mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée s'il s'agit d'une simple discussion (article 45, paragraphe 4, du Règlement de la Conférence) ou dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée s'il s'agit d'une double discussion (article 46, paragraphe 5, du Règlement de la Conférence).
9. Si une question est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence moins de vingt-six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée s'il s'agit d'une simple discussion, ou moins de dix-huit mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée s'il s'agit d'une double discussion, le Conseil d'administration approuve un programme prévoyant des délais réduits.

10. La dernière fois que le Conseil d'administration a approuvé un programme prévoyant des délais réduits en vue d'une simple discussion relative à l'adoption éventuelle d'un protocole remonte à mars 2013 (GB.317/PV, paragr. 25 b); il avait alors décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session de 2014 de la Conférence une question en vue d'une discussion normative pour compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, discussion qui a abouti à l'adoption du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930. Le Conseil d'administration a également approuvé des délais réduits en mars 2002 (GB.283/PV, page I/7; GB.283/16/3), lorsqu'il a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session de 2003 de la Conférence une question en vue d'une discussion normative sur l'adjonction éventuelle d'un protocole à la convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958, discussion qui a abouti à l'adoption de la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, telle qu'amendée.
11. D'après les archives du BIT, aucune action normative ayant abouti à l'adoption d'un protocole n'a été menée à bien en moins de quatorze ou quinze mois à compter de la date d'inscription de la question correspondante à l'ordre du jour de la Conférence, sauf dans le cas du protocole de 1996 relatif à la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, qui avait fait l'objet d'une conférence technique préparatoire.

Ordre du jour des sessions à venir de la Conférence

12. Au titre de la deuxième question de sa section institutionnelle, le Conseil d'administration examine des propositions concernant l'ordre du jour des sessions à venir de la Conférence en s'appuyant sur une approche stratégique et cohérente qu'il a approuvée à sa 322^e session (octobre-novembre 2014)².
13. À sa 341^e session (mars 2021), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour des 112^e et 113^e sessions (2024 et 2025) de la Conférence une question relative à la protection de la sécurité et de la santé au travail contre les dangers biologiques (action normative – double discussion)³.
14. Comme indiqué dans le document GB.349/INS/2 qui sera examiné à la 349^e session du Conseil d'administration (octobre-novembre 2023), le Conseil, à sa 344^e session (mars 2022), a ajouté à l'ordre du jour de la session de 2024 de la Conférence une question sur le travail décent et l'économie du soin en vue d'une discussion générale⁴.
15. À sa 347^e session (mars 2023), le Conseil d'administration a ajouté à l'ordre du jour de la 113^e session (2025) de la Conférence une question sur l'économie des plateformes en vue d'une action normative et une question sur des approches innovantes pour lutter contre l'informalité et promouvoir des transitions vers la formalité afin d'encourager le travail décent, en vue d'une discussion générale⁵.
16. Le Conseil d'administration est invité à décider, à sa 349^e session (octobre-novembre 2023), s'il convient d'inscrire à l'ordre du jour de la 114^e session (juin 2026) ou de la 115^e session (juin 2027) de la Conférence une question sur le regroupement des instruments concernant les dangers liés aux produits chimiques en vue d'une action normative régie par la procédure de double discussion. Eu égard aux délais statutaires rappelés plus haut, pour pouvoir inscrire

² GB.322/PV, paragr. 17; et GB.322/INS/2, paragr. 11 à 19.

³ GB.341/INS/3/1(Rev.2)/Décision.

⁴ GB.344/INS/3/1 et GB.344/INS/3/1/Décision.

⁵ GB.347/INS/2/1 et GB.347/INS/2/1/Décision.

cette question à l'ordre du jour de la 114^e session (juin 2026) de la Conférence, le Conseil d'administration devrait prendre une décision au plus tard à sa 350^e session (mars 2024) ⁶.

II. Action normative en vue de l'adoption d'un protocole

A. Protocoles relatifs à des conventions internationales du travail – généralités

A.1. Nature, objet et effets juridiques d'un protocole

17. Les protocoles sont des traités internationaux ouverts à la ratification des États Membres de l'OIT. Chaque protocole est rattaché à une convention existante. Les protocoles entrent en vigueur conformément aux conditions énoncées dans leurs dispositions finales et créent des obligations juridiques pour les États qui les ratifient, sans effet rétroactif. Les protocoles sont soumis aux mêmes obligations en matière de présentation de rapports que les conventions auxquelles ils sont rattachés, et peuvent donner lieu à des plaintes et à des réclamations ⁷.
18. Un protocole ne peut être ratifié que par les États qui sont déjà liés par la convention à laquelle il est rattaché. Les États qui décident de ne pas ratifier le protocole demeurent liés par la convention pertinente dans sa forme originale, ce qui va dans le même sens que l'article 40(4) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel un «accord portant amendement ne lie pas les États qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord».
19. Le principal avantage d'un protocole, outre son champ d'application bien délimité, est qu'il n'a aucune incidence sur les ratifications de la convention à laquelle il est rattaché, celle-ci restant ouverte à de nouvelles ratifications. C'est un instrument simple et souple, particulièrement utile pour modifier ou compléter une partie d'une convention existante ou un nombre limité de ses dispositions.
20. À ce jour, l'OIT a adopté six protocoles relatifs à des conventions internationales du travail. Le premier protocole a été adopté en 1982 et visait à réviser la convention (n° 110) sur les plantations, 1958. Il s'agissait d'apporter des modifications limitées selon une méthode simplifiée, sans avoir à rédiger une nouvelle convention ou à reproduire intégralement le texte de la convention existante ⁸.
21. Cette manière innovante de procéder a été décrite pour la première fois dans le [rapport du Groupe de travail Ventejol de 1979](#) sur la révision des normes. Avant 1982, la seule méthode utilisée aux fins de la révision, totale ou partielle, d'une convention consistait à élaborer une nouvelle convention dans le cadre d'une simple discussion ou d'une double discussion à la Conférence. En réalité, tous les exercices de révision auxquels il a été procédé depuis 1950 ont été menés conformément à la procédure généralement utilisée aux fins de l'adoption de nouvelles normes.

A.2. Présentation succincte des protocoles de l'OIT

22. On trouvera ci-après une présentation succincte des six protocoles adoptés par l'OIT. L'objectif est de faire le point sur la pratique qui a été suivie antérieurement en ce qui concerne l'objet

⁶ GB.349/INS/2, paragr. 15.

⁷ OIT, [Renforcer la lutte contre le travail forcé](#), ILC.103/IV/1, 2014, 73; et [Compte rendu des travaux](#), PR 9(Rev.), Conférence internationale du Travail (CIT), 103^e session, 2014, paragr. 580.

⁸ OIT, [Révision de la convention \(n° 110\) et de la recommandation \(n° 110\) sur les plantations, 1958](#), Rapport VII (2), 26; et «[Rapport de la Commission des plantations](#)», [Compte rendu provisoire](#), n° 18, CIT, 68^e session, 1982, paragr. 9.

et le contenu des protocoles, le calendrier des travaux et le processus d'adoption. Ce tour d'horizon éclairera les considérations finales énoncées à la fin du rapport.

Protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958 (P110)

23. **Objet et contenu:** Ce protocole vise à modifier le champ d'application de la convention n° 110 en donnant la possibilité aux États Membres d'exclure de l'application de la convention, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, les exploitations dont la superficie ne dépasse pas 5 hectares, et qui n'emploient pas plus de dix travailleurs dans une période quelconque au cours d'une année civile.
24. **Processus d'adoption:** À sa 214^e session (novembre 1980), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 68^e session (1982) de la Conférence une question concernant une révision limitée de la convention n° 110 en vue d'une action normative régie par la procédure de simple discussion. Un rapport sur la législation et la pratique des États, accompagné d'un questionnaire, a été élaboré de manière à pouvoir être communiqué aux gouvernements douze mois au moins avant l'ouverture de la 68^e session. Les réponses devaient parvenir au Bureau le 2 octobre 1981 au plus tard. Il n'a pas été approuvé de programme prévoyant des délais réduits car la question avait été inscrite à l'ordre du jour dans les délais prévus par le Règlement de la Conférence ⁹.
25. **Ratification:** À ce jour, le protocole a été ratifié par deux des dix pays qui sont liés par la convention n° 110.

Protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 (P089)

26. **Objet et contenu:** Le protocole vise à élargir le champ des dérogations à l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie qui peuvent être permises et à introduire des durées variables de la période de nuit, ainsi que le prévoit la convention n° 89. Ces modifications ont été jugées nécessaires pour tenir compte de l'évolution du rôle des femmes dans le monde du travail et de la forte augmentation de leur taux d'activité au cours des quarante-deux années écoulées depuis l'adoption de la convention. Les dérogations reposent sur l'élaboration de politiques consensuelles mettant en balance les mesures qui limitent la liberté de choix des femmes quant à leurs horaires de travail et réduisent leur capacité à concurrencer les hommes sur le marché du travail, avec les mesures visant à leur assurer une protection adéquate dans les cas où existe un besoin avéré de protection ¹⁰. Une réunion d'experts tenue avant l'adoption du protocole avait mis en évidence la complexité de la question due aux conflits qu'elle supposait entre les valeurs et les doctrines juridiques relatives à la prévention de la discrimination en matière d'emploi et celles axées sur la sécurité et la santé des travailleuses.

⁹ Dans le Règlement en vigueur à l'époque, les dispositions pertinentes étaient l'article 38, paragraphe 1, libellé comme suit:

Lorsqu'une question est régie par la procédure de simple discussion, le Bureau international du Travail communique à tous les gouvernements, de telle manière qu'il leur parvienne douze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée, un rapport sommaire sur cette question contenant un exposé de la législation et de la pratique dans les différents pays et accompagné d'un questionnaire établi en vue de l'élaboration de conventions ou de recommandations. Ce questionnaire demande des réponses motivées des gouvernements. Ces réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.

Et l'article 38, paragraphe 3, libellé comme suit:

Ces dispositions ne s'appliquent que dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée.

¹⁰ OIT, *Travail de nuit des femmes dans l'industrie*, Rapport III (partie 1B), CIT, 89^e session, 2001, paragr. 24.

Le protocole a été adopté en même temps que la convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, dans l'idée de favoriser la conciliation des différentes perspectives et doctrines au sein d'une politique cohérente ¹¹. Le protocole a aussi permis d'assouplir les interdictions du travail de nuit des femmes tout en maintenant les restrictions dont il était estimé qu'elles demeuraient valables dans certains contextes. Les pays qui étaient disposés à adopter une approche centrée sur l'égalité de traitement des femmes et des hommes ont trouvé dans la convention n° 171 un arsenal de mesures de protection pouvant être prises au profit de l'ensemble des travailleurs de nuit, sans discrimination, mesures qui portaient notamment sur de nombreux aspects intéressants tout particulièrement les femmes.

27. **Processus d'adoption:** À sa 238^e session (novembre 1987), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 76^e session (1989) de la Conférence une question concernant le travail de nuit en vue d'une action normative régie par la procédure de double discussion. Un rapport sur la législation et la pratique des États, accompagné d'un questionnaire, a été élaboré de manière à pouvoir être communiqué aux gouvernements douze mois au moins avant l'ouverture de la 76^e session. Les réponses devaient parvenir au Bureau le 6 octobre 1988 au plus tard. Il n'a pas été approuvé de programme prévoyant des délais réduits car la question avait été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dans les délais prévus par le Règlement de la Conférence.
28. **Ratification:** Le protocole a été ratifié par trois des 44 États Membres qui sont toujours liés par la convention n° 89.

Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947 (P081)

29. **Objet et contenu:** Le protocole fait entrer dans le champ d'application de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, toutes les catégories d'établissements qui ne sont pas considérés comme industriels ou commerciaux. Il est apparu nécessaire de soumettre le secteur des services non commerciaux à un «système d'inspection du travail aussi efficace et aussi impartial» que celui prévu par la convention n° 81, et d'aligner le champ d'application de la convention n° 81 sur celui de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et de la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985, qui couvrent toutes les branches d'activité économique. Suite à l'adoption de la convention, l'expérience a montré que «les objections soulevées au départ quant au coût et aux difficultés [de l'extension du système d'inspection au secteur des services non commerciaux] ont pu être surmontées ou étaient sans fondement» ¹².
30. **Processus d'adoption:** À sa 258^e session (novembre 1993), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 82^e session (1995) de la Conférence la question de l'extension de la convention n° 81 aux activités du secteur des services non commerciaux en vue d'une action normative régie par la procédure de simple discussion. Un rapport sur la législation et la pratique des États, accompagné d'un questionnaire, a été élaboré de manière à être communiqué aux gouvernements douze mois au moins avant l'ouverture de la 82^e session. Les réponses devaient parvenir au Bureau le 30 septembre 1994 au plus tard. Il n'a pas été approuvé de programme prévoyant des délais réduits car la question avait été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dans les délais prévus par le Règlement de la Conférence.

¹¹ OIT, *Réunion d'experts sur les mesures spéciales de protection pour les femmes et l'égalité de chances et de traitement*, MEPMW/1989/7, 1989, 1.

¹² OIT, *Extension de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, aux activités du secteur des services non commerciaux*, Rapport VI (1), CIT, 82^e session, 1995, 35.

31. **Ratification:** À ce jour, le protocole a été ratifié par 12 des 148 États Membres qui sont liés par la convention n° 81.

Protocole de 1996 relatif à la convention sur la marine marchande (normes minima), 1976 (P147)

32. **Objet et contenu:** L'objectif du protocole était de mettre à jour la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, moyennant une révision partielle de son annexe, en s'appuyant sur les conclusions d'une Réunion tripartite sur les normes du travail maritime tenue deux ans auparavant, en 1994. La convention n° 147 comportait une annexe dans laquelle étaient énumérées les normes que les États ayant ratifié l'instrument devaient appliquer dans le contexte maritime. L'application des normes en question reposait sur le principe «d'équivalence d'ensemble», dans la mesure où les États Membres, s'ils n'avaient pas ratifié ces instruments, n'étaient pas liés par leurs dispositions. Le protocole avait pour effet d'étendre la liste des conventions figurant en annexe à la convention n° 147 pour y inclure des conventions à jour relatives à la sécurité sociale, aux pièces d'identité ou encore au rapatriement des gens de mer. La révision reposait notamment sur les enseignements tirés des activités de contrôle régulier de l'application de la convention menées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le cadre de l'examen des rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution et de ceux soumis au titre de l'article 19 de la Constitution aux fins de l'Étude d'ensemble de 1990 ¹³.
33. **Processus d'adoption:** À sa [262^e session](#) (mars-avril 1995), le Conseil d'administration a examiné le rapport de la Réunion tripartite sur les normes du travail maritime (novembre-décembre 1994) et décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 84^e session (maritime) de la Conférence, prévue pour janvier 1996, une question relative à la révision partielle de la convention n° 147. À ce moment-là, on a estimé que la question qu'il était proposé d'inscrire à l'ordre du jour avait fait l'objet d'une conférence technique préparatoire au sens des dispositions applicables du Règlement de la Conférence ¹⁴. Par conséquent, plutôt que de communiquer un rapport et un questionnaire aux gouvernements, il a été demandé au Bureau d'élaborer un rapport définitif en s'appuyant sur les travaux de la réunion tripartite. La 84^e session (maritime) de la Conférence internationale du Travail a eu lieu en octobre 1996.
34. **Ratification:** Au moment de l'adoption de la convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), portant révision de la convention n° 147 et de son protocole, 24 États, sur les 56 qui étaient parties à la convention n° 147, en avaient ratifié le protocole. À sa 111^e session (juin 2023), la Conférence a décidé de procéder au retrait du protocole, qui n'était plus en vigueur puisqu'il avait entre-temps été dénoncé par tous les États Membres qui l'avaient ratifié, comme suite à la ratification de la MLC, 2006 ¹⁵.

¹³ OIT, *Révision partielle de la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976*, Rapport IV, CIT, 84^e session (maritime) 1996, 6 et 7.

¹⁴ L'article 38, paragraphe 4, était alors libellé comme suit:

Si une question à l'ordre du jour fait l'objet d'une conférence technique préparatoire, le Bureau peut, suivant la décision prise à cet égard par le Conseil d'administration: a) soit communiquer aux gouvernements un rapport sommaire et un questionnaire comme il est prévu au paragraphe 1 ci-dessus; b) soit rédiger directement, sur la base des travaux de la conférence technique préparatoire, le rapport définitif prévu au paragraphe 2 ci-dessus.

¹⁵ OIT, *Abrogation d'une convention internationale du travail et retrait de quatre conventions, un protocole et 18 recommandations*, ILC.111/VII/1, 2023.

Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (P155)

35. **Objet et contenu:** Le protocole a été adopté pour remédier à une lacune dans la mise en œuvre de la convention n° 155, à savoir au fait qu'il était «d'autant plus difficile de réduire l'incidence des accidents du travail et des maladies professionnelles, auxquels l'humanité continu[ait] de payer un lourd tribut, que l'on manqu[ait] d'informations fiables à ce sujet»¹⁶. Concrètement, le protocole est venu compléter l'article 11 de la convention, qui donne effet à l'article 4, en disposant que chacun des États ayant ratifié la convention doit, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, établir et réexaminer périodiquement les prescriptions et procédures aux fins de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail, des maladies professionnelles et, lorsque cela est approprié, des événements dangereux, des accidents de trajet et des cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée et publier chaque année des statistiques compilées à ce sujet. Le fait que les taux de lésions professionnelles servent actuellement d'indicateur pour suivre les progrès accomplis en matière de défense des droits des travailleurs et de promotion de la sécurité sur le lieu de travail dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (cible 8.8 et indicateur 8.8.1 des objectifs de développement durable (ODD)) montre bien la pertinence et l'importance des questions traitées dans le protocole. Lorsque, en 2022, la Conférence a élevé les conventions nos 155 et 187 au rang d'instruments fondamentaux, elle n'en a pas fait de même pour le protocole relatif à la convention n° 155 et, pendant les discussions, la possibilité de ce faire n'a pas fait l'objet de débats approfondis.
36. **Processus d'adoption:** À sa 279^e session (novembre 2000), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 90^e session (2002) de la Conférence une question relative à l'enregistrement et à la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, selon la procédure de simple discussion. Un rapport sur la législation et la pratique ainsi qu'un questionnaire ont été communiqués aux gouvernements en février 2001, sachant que les réponses devaient être reçues le 30 septembre 2001 au plus tard. Le Conseil d'administration a approuvé un programme comportant des délais réduits, conformément au Règlement de la Conférence¹⁷.
37. **Ratification:** À ce jour, le protocole a été ratifié par 17 États Membres, sur les 75 qui sont liés par la convention n° 155.

Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930 (P029)

38. **Objet et contenu:** Le protocole vise à intensifier les efforts déployés pour parvenir à l'élimination du travail forcé en établissant des normes relatives aux mesures de prévention, de protection et d'indemnisation, le but étant de combler les lacunes recensées dans la mise en œuvre. Il a été établi en tenant compte des enseignements tirés des activités de contrôle de l'application de la convention menées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le cadre de l'examen des rapports soumis au titre de

¹⁶ OIT, *Enregistrement et déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles et liste des maladies professionnelles*, Rapport V (1), CIT, 90^e session, 2002, 3.

¹⁷ À la suite des [amendements au Règlement de la Conférence adoptés en 1994](#), l'article 38, paragraphe 3, était libellé comme suit: «Ces dispositions ne s'appliquent que dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence *vingt-six mois au moins* avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée. Si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de vingt-six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits; si le bureau du Conseil d'administration considère qu'il n'est pratiquement pas possible que le Conseil d'administration approuve un programme détaillé, il appartiendra au bureau du Conseil d'arrêter, d'accord avec le Directeur général, un tel programme comportant des délais réduits.»

l'article 22 de la Constitution et de ceux soumis au titre de l'article 19 de la Constitution aux fins de l'Étude d'ensemble de 2012¹⁸. L'examen du protocole par la Conférence faisait suite à une Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, organisée à Genève du 11 au 15 février 2013, réunion qu'il avait été décidé de convoquer à l'issue de la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail tenue lors de la 101^e session de la Conférence¹⁹. L'un des principaux objectifs du protocole est de lutter contre les formes contemporaines d'esclavage et de traite des personnes, qui sont un sujet de préoccupation pour l'ensemble de la communauté internationale, en dépit de la ratification quasi universelle de la convention n° 29. Comme souligné dans le rapport à la Conférence sur cette question, si le travail forcé imposé par les autorités demeure une préoccupation dans certains pays, il est aujourd'hui largement éclipsé par le travail forcé imposé par des particuliers et des entreprises qui ne respectent pas l'état de droit²⁰. Par conséquent, le protocole dispose que la définition du travail forcé ou obligatoire couvre la traite et que «les mesures [qui y sont visées] doivent inclure une action spécifique contre la traite des personnes à des fins de travail forcé ou obligatoire». En outre, il vient compléter la convention n° 29 en ajoutant des dispositions sur la prévention du travail forcé ou obligatoire, les recours et la protection, la réadaptation et l'indemnisation des victimes. Le protocole a été désigné comme étant un instrument fondamental. Il est au fondement de l'Alliance mondiale pour l'éradication du travail forcé, de l'esclavage moderne, de la traite des personnes et du travail des enfants instituée au titre de la cible 8.7 des ODD.

39. **Processus d'adoption:** À sa 317^e session (mars 2013), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 103^e session (2014) de la Conférence une question relative au travail forcé, selon la procédure de simple discussion. Le Conseil d'administration a approuvé un programme comportant des délais réduits, conformément au Règlement de la Conférence. Un rapport sur la législation et la pratique, assorti d'un questionnaire, a dû être envoyé le 15 juillet 2013 au plus tard; les réponses au questionnaire devaient être reçues avant le 31 décembre 2013, afin que le rapport définitif soit communiqué en mars 2014 au plus tard.
40. **Ratification:** À ce jour, sur les 181 pays liés par la convention n° 29, 60 ont ratifié le protocole.
41. Pour résumer, les protocoles adoptés jusqu'ici l'ont été pour différentes raisons, à savoir:
 - a) permettre une plus grande souplesse et potentiellement réduire le champ d'application d'une convention pour en faciliter la ratification (protocole relatif à la convention n° 110);
 - b) élargir le champ et la portée d'une convention (protocole relatif à la convention n° 81);
 - c) élargir les possibilités de dérogation pour faciliter une transition vers des normes reflétant l'évolution du monde du travail (protocole relatif à la convention n° 89);

¹⁸ OIT, *Donner un visage humain à la mondialisation: Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008*, ILC.101/III/1B, 2012. Dans le rapport sur la législation et la pratique de 2014, il est indiqué que «[la commission d'experts] a examiné la traite et le travail forcé des enfants sous l'angle de la convention n° 182 depuis l'entrée en vigueur de cet instrument en 2000 et, depuis 2001, analyse systématiquement la question de la traite dans ses commentaires sur la convention n° 29, et demande des informations sur les mesures prises par les gouvernements pour prévenir, réprimer et punir la traite des personnes». OIT, *Renforcer la lutte contre le travail forcé*, ILC.103/IV/1, 2014, paragr. 37. Voir aussi les paragraphes 57, 86, 126, 168 et 189, entre autres références.

¹⁹ TMELE/2013/6.

²⁰ OIT, *Renforcer la lutte contre le travail forcé*, ILC.103/IV/1, 2014, paragr. 3.

- d) mettre à jour certains aspects normatifs dans une convention dont ils portent révision partielle (protocole relatif à la convention n° 147);
 - e) compléter les dispositions normatives d'une convention dont ils portent révision partielle en vue de combler des lacunes dans la mise en œuvre (protocoles relatifs aux conventions n°s 29 et 155).
42. Il ressort de ce qui précède qu'il est important de déterminer quel serait l'objet d'un protocole relatif à la convention n° 87, en s'appuyant à cette fin sur l'une des options susmentionnées ou en convenant d'une autre option.

III. Origine de la proposition d'action normative sur le droit de grève

43. En ce qui concerne le droit de grève, le rapport d'information établi en vue de la discussion de la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements de saisir d'urgence la CIJ fournit une analyse détaillée de la controverse qui s'est développée à partir de 1989 autour de la position de la commission d'experts, selon laquelle le droit de grève est un corollaire indissociable des droits syndicaux protégés par la convention n° 87²¹.
44. En lien avec la demande du groupe des employeurs visant à ce qu'une question sur le droit de grève soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence en vue d'une action normative, la présente section offre une synthèse des discussions précédemment tenues par le Conseil d'administration au cours desquelles la possibilité d'une telle action a été évoquée.
45. C'est à la 253^e session (mai-juin 1992) du Conseil d'administration qu'il a pour la première fois été proposé d'inscrire une question sur le droit de grève à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une action normative²². Cette proposition avait été présentée dans une lettre adressée au Directeur général du BIT par le ministre du Travail et de la Sécurité sociale de la Colombie, dans laquelle ce dernier demandait, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, et de l'article 14, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, que la question soit soumise au Conseil d'administration pour examen. Au moment de cet examen, plusieurs gouvernements et le groupe des travailleurs ont fait part de leur opposition catégorique, tandis que le groupe des employeurs, qui était à l'origine d'une proposition parallèle de discussion générale sur le règlement des conflits du travail, a estimé «préférable d'explorer tous les moyens susceptibles d'éviter le recours à la grève avec ses conséquences négatives inévitables. Le groupe des employeurs [a indiqué qu'il] aimerait mettre l'accent sur l'échange d'expériences en vue de trouver des mécanismes qui permettent de résoudre les conflits sans avoir recours à la grève dont la légitimité n'est pas contestée. Il [a suggéré] qu'avant de procéder à l'adoption d'un instrument la Conférence ait la possibilité de débattre de la question dans une discussion générale, ce qui pourrait aider à éviter de formaliser les oppositions entre les différentes parties.»²³
46. Les débats sur l'inscription éventuelle d'une question relative au règlement des conflits du travail à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion générale ou d'une action normative se sont poursuivis au fil des ans, et ont notamment porté, à partir de 1999, sur une proposition de discussion générale intitulée «Nouvelles tendances dans la prévention et la résolution des conflits du travail»²⁴. Cette proposition a été examinée pour la dernière fois par

²¹ GB.349bis/INS/1.

²² GB.253/2/3, paragr. 35 à 38 et annexe I.

²³ GB.253/PV(Rev.), I/11.

²⁴ Voir, par exemple, GB.276/PV et GB.303/3/2, 24.

le Conseil d'administration à sa 303^e session (novembre 2008) ²⁵ mais, compte tenu du manque d'intérêt constaté, a finalement été retirée de la liste des questions susceptibles de faire l'objet d'une discussion générale ²⁶.

47. La controverse concernant le droit de grève s'est intensifiée en 2012, lorsque la Commission de l'application des normes de la Conférence s'est trouvée empêchée pour la première fois d'exercer ses fonctions de contrôle. Par la suite, en 2013 et 2014, plusieurs consultations tripartites informelles ont été organisées et ont préparé le terrain pour la discussion concernant l'initiative sur les normes qu'a tenue le Conseil d'administration en novembre 2014 ²⁷.
48. En novembre 2014, après avoir examiné de manière approfondie la cinquième question à l'ordre du jour de sa section institutionnelle, intitulée *Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail*, le Conseil d'administration a décidé ²⁸:
 - 1) de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015, ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole par l'intermédiaire de leur groupe, présidée par le Président du Conseil d'administration et composée de 32 membres gouvernementaux, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs, en vue de présenter un rapport à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) sur:
 - la question de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national;
 - 2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session le résultat des travaux et le rapport de cette réunion afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - 3) de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail et, à cette fin, de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin qu'il prépare des recommandations pour la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), en particulier au sujet de l'établissement de la liste de cas et l'adoption des conclusions;
 - 4) de reporter à ce stade l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;

²⁵ GB.303/PV. À cette session, les gouvernements du Canada, de la Chine, de Cuba, de la Fédération de Russie, de l'Inde, du Mexique et de la Thaïlande ont appuyé l'inscription d'une question sur les nouvelles tendances dans la prévention et la résolution des conflits du travail, tandis que ni le groupe des employeurs, ni le groupe des travailleurs ne l'ont évoquée dans leurs interventions.

²⁶ La discussion générale sur le thème «accès à la justice du travail: prévention et règlement des conflits du travail», dont la tenue a été proposée plus récemment, porterait sur le fonctionnement des institutions chargées de la prévention et du règlement des conflits du travail, notamment de la justice du travail, et non sur le droit de grève.

²⁷ Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail: GB.322/INS/5; GB.322/INS/5(Add.); GB.322/INS/5(Add.1); GB.322/INS/5(Add.2); GB.322/INS/5(Add.3); et GB.322/PV.

²⁸ GB.322/INS/5(Add.2), paragraphe 1, tel que modifié pendant la discussion.

- 5) dans le cadre de cet ensemble de mesures, de soumettre à sa 323^e session ce qui suit:
- a) la mise en place du mécanisme d'examen des normes et, à cette fin, la création d'un groupe de travail tripartite composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs, qui sera chargé de faire, à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), des propositions sur les modalités, le champ et le calendrier de la mise en œuvre de ce mécanisme;
 - b) une demande au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), M. le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale, M. le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), afin qu'ils préparent ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.
49. La Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national a eu lieu du 23 au 25 février 2015. La partie I du rapport élaboré par le Bureau en vue de cette réunion donnait des informations factuelles sur l'adoption de la convention n° 87 et le contrôle de son application pour ce qui est du droit de grève, ainsi que sur les règles de droit international applicables en matière d'interprétation des traités. La partie II donnait une vue d'ensemble des modalités de l'action de grève au niveau national, en droit comme dans la pratique ²⁹.
50. Comme l'indique le document soumis au Conseil d'administration en mars 2015, la réunion tripartite s'est déroulée dans un climat constructif ³⁰. Le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont présenté une déclaration conjointe dans laquelle ils ont exposé un ensemble de mesures afin de trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouvait le système de contrôle ³¹. Dans cette déclaration, les travailleurs et les employeurs ont reconnu le mandat de la commission d'experts tel que celle-ci l'a défini dans son rapport de 2015 (paragraphe 29), selon lequel «[s]es avis et recommandations ont un caractère non contraignant, leur objet étant de guider l'action des autorités nationales. Ils tirent leur valeur persuasive de la légitimité et de la rationalité du travail de la commission qui est basé sur son impartialité, son expérience et son expertise.» La déclaration ne proposait aucune mesure de suivi particulière sur la convention n° 87 et le droit de grève. Le groupe gouvernemental a présenté une position commune sur le droit de grève dans le contexte de la liberté syndicale ³² et, dans une deuxième déclaration, a répondu à la déclaration commune des partenaires sociaux ³³.
51. Prenant note du résultat et du rapport de la réunion tripartite, le [Conseil d'administration](#) a décidé, à la lumière de ces informations, de ne prendre dans l'immédiat aucune mesure au titre de l'article 37 de la Constitution pour résoudre la question de l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Il a adopté l'initiative sur les normes, qui

²⁹ GB.323/INS/5/Appendice III.

³⁰ GB.323/INS/5/Appendice I.

³¹ Voir annexe I, GB.323/INS/5/Appendice I.

³² Voir annexe II, GB.323/INS/5/Appendice I.

³³ Voir annexe III, GB.323/INS/5/Appendice I.

visé à renforcer le système de contrôle, notamment en assurant la sécurité juridique, et à préserver un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et à jour au moyen du mécanisme d'examen des normes.

52. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur les normes, en mars 2017, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont réitéré leur déclaration conjointe du 23 février 2015, fait observer que «[l']interprétation des conventions [continuait] de susciter des divergences de points de vue et des conflits» et reconnu «qu'il pourrait être intéressant d'avoir un échange de vues tripartite sur les éléments et les conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant au titre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT»³⁴.
53. Le Conseil d'administration a donné de nouvelles orientations préliminaires sur la question de la sécurité juridique en novembre 2017 et mars 2018. Plusieurs membres gouvernementaux ont insisté sur la nécessité de prendre des mesures au titre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution pour renforcer la sécurité juridique, tandis que d'autres ont indiqué préférer continuer à «explorer les possibilités de parvenir à une interprétation des conventions sur la base du consensus». Les membres travailleurs et les membres employeurs ont appuyé la proposition visant à tenir au préalable des consultations informelles sur cette question³⁵.
54. En novembre 2018, le Conseil d'administration a décidé de demander au Bureau de lui présenter des propositions concrètes pour préparer la discussion sur de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique, y compris, mais non exclusivement, pour organiser un échange de vues sur l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution. En mars 2019, il a décidé de tenir des consultations informelles en janvier 2020 et, pour faciliter cet échange de vues tripartite, a demandé au Bureau d'établir «un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus»³⁶.
55. Également en mars 2019, le groupe des employeurs a souscrit à la proposition de tenir des consultations informelles tripartites sur la sécurité juridique et souligné l'importance d'avoir «une approche globale de la question et d'étudier toutes les possibilités sans limiter la discussion à l'article 37, paragraphe 2». Selon les employeurs, «[l]e document du Bureau et les consultations y relatives devraient cibler des solutions consensuelles. Le Bureau devrait envisager des moyens de remédier aux désaccords éventuels sur l'interprétation des conventions avant que ceux-ci ne se transforment en controverses majeures. Les mandats de l'OIT sont responsables au premier chef du fonctionnement du système de contrôle des normes. Le pouvoir de décision en la matière ne devrait pas être confié trop rapidement à un nouvel organe, comme cela serait le cas si l'option prévue au titre de l'article 37, paragraphe 2, était retenue.» Cela étant, le groupe des employeurs s'est dit «déterminé à participer activement aux discussions qui seront menées à propos de toutes les solutions envisageables»³⁷. Concernant les paramètres d'un éventuel échange de vues tripartite sur la sécurité juridique, le groupe des travailleurs a pour sa part affirmé que le document du Bureau devrait mettre l'accent sur les éléments nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu de l'article 37, paragraphe 2, plutôt que sur les autres solutions

³⁴ GB.335/INS/5, paragr. 47 et GB.329/PV, annexe II, Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sur le système de contrôle de l'OIT, 221.

³⁵ GB.335/INS/5, paragr. 48.

³⁶ GB.335/INS/5, paragr. 48 et 84 g).

³⁷ GB.335/PV, paragr. 243.

possibles. Il a estimé qu'il fallait analyser de façon approfondie les options prévues par l'article 37, paragraphes 1 et 2, avant d'examiner d'autres propositions³⁸. Plusieurs membres gouvernementaux ont jugé qu'il était opportun d'étudier les options fondées sur un consensus³⁹.

56. Le Conseil d'administration a repris en mars 2022 son examen des propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique en s'appuyant sur un document traitant des éléments et des conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi que de la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1⁴⁰. Les paragraphes 60 à 65 du document GB.344/INS/5 sont consacrés au rôle des modalités fondées sur un consensus tripartite, lesquelles visent, soit à: i) essayer de concilier des divergences de vues par une discussion tripartite avant de soumettre, le cas échéant, la question d'interprétation à la CIJ ou à un tribunal interne, soit à: ii) donner suite à un avis consultatif de la CIJ ou à une décision d'un tribunal interne. Le document précise en outre que, si la sécurité juridique en matière d'interprétation s'entend de la possibilité d'obtenir des décisions finales sur le champ d'application et le sens de dispositions conventionnelles, les deux seuls mécanismes à même d'offrir cette sécurité sont expressément énoncés à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Un processus normatif mené sur la base du consensus ne saurait créer la sécurité juridique que confère le recours aux options prévues par l'article 37. En effet, une convention ou un protocole élaboré par consensus ne lierait que les États Membres qui l'auraient ratifié. Par conséquent, dans le cas des États Membres qui ont ratifié une convention faisant l'objet d'un différend juridique, l'insécurité juridique perdurerait tant qu'ils ne seraient pas en mesure de ratifier la convention ou le protocole nouvellement adopté⁴¹.
57. Le groupe des employeurs, faisant part de ses vues sur ces différentes options et sur une action normative, a indiqué qu'il «aurait souhaité [...] une analyse plus approfondie des modalités fondées sur un consensus tripartite. C'est à ces modalités qu'il faudrait recourir en premier lieu pour résoudre les divergences de vues en matière d'interprétation, ce qui permettrait aux mandants tripartites de demeurer compétents pour déterminer le contenu des normes internationales du travail. L'option fondée sur le consensus n'aurait pas pour but de parvenir à une solution ayant force obligatoire au terme d'une procédure juridique, mais de trouver une solution reposant sur l'autorité conférée par l'appui d'une majorité des mandants tripartites. Un désaccord concernant une interprétation particulière d'une convention de l'OIT pourrait faire l'objet d'une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, laquelle pourrait décider de procéder à un examen dans le cadre d'une commission qui formulerait des recommandations sur la manière d'interpréter la convention concernée ou sur les mesures à prendre à cet égard. Une autre possibilité consisterait à engager un processus dans le cadre duquel les mandants seraient priés de présenter par écrit leurs vues concernant une interprétation litigieuse, ce qui permettrait de déterminer le degré d'acceptation de ladite interprétation et contribuerait à régler le désaccord. La commission d'experts devrait ensuite tenir compte des résultats du processus dans ses observations sur la convention n° 87. En cas d'échec, une dernière possibilité serait d'envisager une action normative visant à élaborer un protocole relatif à la convention

³⁸ GB.335/PV, paragr. 241.

³⁹ GB.335/PV, paragr. 244, 247 et 248.

⁴⁰ GB.344/INS/5.

⁴¹ GB.344/INS/5, paragr. 65.

concernée. Ce protocole énoncerait l'interprétation considérée comme correcte et devrait être approuvé par la Conférence internationale du Travail à la majorité des deux tiers. Il aurait force obligatoire uniquement pour les pays l'ayant ratifié.»⁴²

58. Le groupe des travailleurs s'est quant à lui catégoriquement opposé à ce que l'OIT puisse adopter une nouvelle norme pour résoudre une difficulté d'interprétation, étant d'avis que les divergences subsisteraient lors de l'élaboration de cette norme et empêcheraient tout consensus⁴³. Quant aux gouvernements, certains ont souligné la nécessité de renforcer la sécurité juridique sur la base de l'article 37, tandis que d'autres se sont une nouvelle fois dit convaincus que le dialogue social pouvait ouvrir la voie au consensus et ont rappelé que l'adoption de normes et le contrôle de leur application incombent au premier chef aux mandants tripartites⁴⁴.
59. En mars 2023, le groupe des employeurs a de nouveau souligné que la question au cœur des discussions était l'interprétation que la commission d'experts fait du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87, et que le Bureau devait donner aux groupes tous les moyens possibles de résoudre les difficultés d'interprétation en interne, parmi lesquelles l'organisation d'une réunion technique tripartite ou la tenue d'une discussion consacrée à l'une de ces difficultés à la Conférence. Le groupe des employeurs a indiqué que son objectif était «de faire en sorte que la commission d'experts ne crée pas de nouvelles obligations en plus de celles prévues par les mandants tripartites lors de la Conférence», et a affirmé que «[l]a commission d'experts devrait renvoyer aux mandants les questions difficiles ou les lacunes liées à une convention pour qu'ils y apportent une solution; c'est précisément parce qu'elle ne l'a pas fait dans le cas du droit de grève que le différend actuel existe»⁴⁵. Le groupe des employeurs a proposé d'amender le projet de décision à l'examen, notamment à l'effet d'y mentionner «les autres propositions visant à assurer la sécurité juridique et à renforcer le système de contrôle, notamment par l'inscription de cette question, pour examen, à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail»⁴⁶. Le groupe des travailleurs a une nouvelle fois affirmé que la seule manière d'assurer la sécurité juridique était de saisir la CIJ et que l'OIT devrait faire bon usage du mécanisme de règlement dont l'a dotée sa Constitution. Il a estimé que la situation n'avait que trop duré et que, en l'absence de consensus, une solution faisant autorité devait être trouvée⁴⁷. Plusieurs représentants gouvernementaux ont exprimé des points de vue analogues⁴⁸.

IV. Considérations finales

60. Comme indiqué dans l'introduction, le présent rapport a pour objet de décrire le contexte qui sert de toile de fond à la demande du groupe des employeurs visant à inscrire d'urgence à l'ordre du jour de la Conférence de juin 2024 une question sur le droit de grève, en vue d'une action normative prenant la forme d'un protocole. Il a également pour objet d'exposer les divers aspects de la demande en vue d'aider les mandants à prendre une décision éclairée à

⁴² GB.344/PV, paragr. 142.

⁴³ GB.344/PV, paragr. 148.

⁴⁴ GB.344/PV, paragr. 150 et suivants.

⁴⁵ GB.347/PV(Rev.), paragr. 229 et 230.

⁴⁶ GB.347/PV(Rev.), paragr. 235.

⁴⁷ GB.347/PV(Rev.), paragr. 278. Voir aussi GB.349bis/INS/1, annexe, rapport d'information, paragr. 8.

⁴⁸ GB.347/PV(Rev.), paragr. 247 et suivants, et GB.349bis/INS/1, annexe, rapport d'information, note de bas de page 15.

ce sujet. Au vu de l'analyse qui précède, quelques considérations finales pourraient guider la discussion du Conseil d'administration.

Objet et but d'un protocole de l'OIT sur le droit de grève

61. L'objet et le but du protocole à la convention n° 87 proposé, tels qu'envisagés par le groupe des employeurs, seraient de définir une fois pour toutes le champ d'application et les limites du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87, et ainsi d'énoncer l'interprétation considérée comme correcte.
62. Il ressort de l'examen des six protocoles de l'Organisation qu'aucun des protocoles adoptés à ce jour par la Conférence ne visait à régler un différend relatif à l'interprétation des dispositions de la convention connexe ⁴⁹.
63. Comme il est indiqué plus haut, les protocoles de l'OIT n'ont force obligatoire que s'ils sont ratifiés par les États Membres déjà liés par la convention à laquelle ils se rapportent. En conséquence, les États Membres qui ne ratifient pas le protocole restent liés par la convention concernée dans sa forme originale et le protocole n'a pas d'incidence sur les obligations découlant de la ratification de la convention. Il s'ensuit que l'insécurité juridique perdurerait dans le cas des États Membres qui décideraient de ne pas ratifier le protocole nouvellement adopté ⁵⁰.
64. Cela pose aussi la question de la mesure dans laquelle il est tenu compte des observations que la commission d'experts a formulées depuis qu'elle a commencé à examiner l'application de la convention n° 87 par les États Membres concernant le droit de grève ⁵¹.

Une relation synergique entre les fonctions de contrôle indépendant de la commission d'experts et la fonction normative de la Conférence

65. Il ressort de l'examen des six protocoles existants que deux d'entre eux au moins – ceux qui sont rattachés aux conventions nos 29 et 147 – s'appuient explicitement sur les observations et les études d'ensemble de la commission d'experts pour actualiser les dispositions des conventions concernées et y ajouter du contenu normatif.
66. L'objet et le but proposés d'un protocole sur le droit de grève ou sur l'action collective peuvent laisser supposer que les observations de la commission d'experts et les cinq études d'ensemble sur la convention n° 87 qui ont examiné l'application de cette convention par les États Membres concernant le droit de grève n'éclaireront pas la discussion normative. À cet égard, il y a lieu de rappeler que les observations de la commission d'experts s'appuient le plus souvent sur les

⁴⁹ En droit international général, les parties à un traité ont la possibilité d'adopter un protocole de signature, qui est un instrument subsidiaire complétant le traité. Ce protocole porte sur des questions secondaires comme l'interprétation de certaines clauses du traité. Cependant, un tel protocole est généralement adopté en même temps que le traité dont la ratification entraîne ipso facto la ratification du protocole, ce qui permet de garantir l'application cohérente du traité par les parties. [Collection des traités des Nations Unies](#).

⁵⁰ GB.344/INS/5, paragr. 65.

⁵¹ En ce qui concerne la source des données et les matériels sur lesquels s'appuie la révision, une question supplémentaire se pose, celle de savoir s'il faudrait y inclure les travaux des organes de contrôle de l'OIT autres que la commission d'experts. Ces organes de contrôle sont notamment la Commission de l'application des normes de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale, la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, les comités tripartites ad hoc établis pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et les commissions d'enquête instituées pour examiner les plaintes présentées en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. Ces sources contiennent de précieuses orientations fondées sur les conclusions et recommandations, y compris sur le droit de grève, qui ont été formulées au fil des décennies.

conclusions du Comité de la liberté syndicale adoptées par consensus tripartite, garantissant ainsi la cohérence et la cohésion dans l'ensemble des organes de contrôle.

67. Un autre aspect à prendre en considération est l'incidence qu'un protocole sur le droit de grève ou l'action collective aurait sur l'examen, par la commission d'experts et d'autres organes de contrôle, de l'application de la convention n° 87 par les États Membres qui décideraient de ne pas devenir parties audit protocole.
68. La commission d'experts devrait tenir pleinement compte des dispositions du protocole à l'égard des États Membres qui l'ont ratifié, mais devrait décider, en tant qu'organe indépendant, de la manière de procéder à l'égard des États Membres qui n'ont pas ratifié le protocole et ne sont liés que par la convention.
69. Référence peut être faite, à titre d'exemple, à l'adoption du protocole de 2014 relatif à la convention n° 29 et à son incidence sur le contrôle de l'application de cette convention. L'adoption de ce protocole a conduit la commission d'experts à distinguer les États Membres qui l'ont ratifié de ceux qui ne l'ont pas fait. Avant l'adoption du protocole de 2014, la commission d'experts soulevait systématiquement des questions liées à la traite de personnes, à la prévention et à l'accès des victimes à des mécanismes de recours et de réparation dans ses observations au titre de la convention n° 29. Elle prenait appui, pour ce faire, sur les travaux préparatoires de la convention qui confirment que ces aspects font partie intégrante des obligations consacrées par la convention. En consolidant cette interprétation, le protocole de 2014 a permis à la commission d'experts de poursuivre un examen détaillé de ces questions dans le cas des États Membres liés par le protocole, tout en formulant des observations de caractère plus général à l'égard des États Membres uniquement liés par la convention.
70. Dans un cas, la Conférence a abordé explicitement une question touchant au but d'une convention et influencé de facto la manière dont la commission d'experts exerce son contrôle, en adoptant à sa 95^e session (2006) la Résolution concernant l'amiante. La convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, donne la priorité à la prévention et au contrôle des risques dus à l'exposition à l'amiante (article 3) et n'impose pas d'interdire catégoriquement tous les types d'amiante⁵². Dans le même temps, la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974, fait obligation aux États Membres de déterminer périodiquement les substances et agents cancérigènes auxquels l'exposition professionnelle sera interdite (article 1). Notant que toutes les formes d'amiante, notamment le chrysotile, sont classées parmi les substances cancérigènes pour l'homme par le Centre international de recherche sur le cancer, et préoccupée de constater que des travailleurs continuent à courir des risques graves du fait de leur exposition à l'amiante, la Conférence a souligné, en particulier, que la convention n° 162 concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante ne devrait pas servir à justifier ou à accepter la poursuite de l'usage de cette substance.
71. Pour donner suite à la résolution adoptée par la Conférence, le Conseil d'administration a chargé le Bureau de continuer d'encourager les États Membres à ratifier et à donner effet aux conventions nos 162 et 139, et la commission d'experts a tenu pleinement compte des orientations contenues dans la résolution dans l'exercice de sa fonction de contrôle de l'application de la convention n° 162⁵³.

⁵² L'article 10 dispose que les États Membres doivent prévoir l'interdiction totale ou partielle de l'utilisation de l'amiante là où cela est nécessaire pour protéger la santé des travailleurs et réalisable du point de vue technique, et l'article 11 interdit l'utilisation du crocidolite.

⁵³ Voir par exemple, CEACR, convention n° 162: État plurinational de Bolivie, [observation](#), 2021; Monténégro, [demande directe](#), 2019; Portugal, [observation](#), 2017; Brésil, [observation](#), 2015.

Procédure d'adoption et calendrier

72. Conformément aux délais statutaires prévus aux articles 45 et 46 du Règlement de la Conférence, tous les protocoles existants ont été inscrits à l'ordre du jour de la Conférence quinze à dix-neuf mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle ils devaient être discutés, à l'exception du protocole relatif à la convention n° 147, qui avait été élaboré dans le cadre d'une réunion technique. Des programmes comportant des délais réduits ont été adoptés aux fins de l'élaboration des deux protocoles les plus récents, relatifs aux conventions n^{os} 155 et 29 respectivement, en accord avec l'article 38, paragraphe 3 (devenu l'article 45, paragraphe 4) du Règlement de la Conférence. La question de la faisabilité de la proposition de tenir une discussion normative à la 112^e session de la Conférence, c'est-à-dire moins de sept mois après la session spéciale, doit être examinée à la lumière de ces paramètres factuels.
73. En outre, il convient de noter que l'adoption de quatre des six protocoles existants par la Conférence a été précédée par des réunions techniques ou tripartites d'experts. Il est avéré que ces travaux préparatoires, qui consistent en des analyses techniques et des débats tripartites approfondis, sont essentiels pour élaborer des normes solides et bien étayées aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables.

V. Observations finales

74. Lorsqu'ils examineront la demande du groupe des employeurs, les mandants souhaiteront peut-être accorder une attention particulière aux éléments suivants:
 - a) les avantages et les inconvénients d'un processus législatif qui pourrait aboutir à un instrument négocié ouvert à la ratification volontaire;
 - b) l'objet et le but du protocole proposé sur le droit de grève ou l'action collective au regard de la convention n° 87. Les questions qu'il faudrait traiter seraient notamment les suivantes: la ou les dispositions précises de la convention n° 87 que le protocole envisagé réviserait; le degré de précision des dispositions à insérer dans le protocole; la portée de la révision; la teneur des dispositions réglementaires; la source des données et des informations aux fins de la révision;
 - c) la mesure dans laquelle il est tenu compte des observations formulées par la commission d'experts et d'autres organes de contrôle lorsqu'ils examinent l'application de la convention n° 87 par les États Membres de l'OIT pour ce qui est du droit de grève;
 - d) l'incidence d'un protocole sur le droit de grève ou l'action collective sur l'examen, par la commission d'experts et d'autres organes de contrôle, de l'application de la convention n° 87 par des États Membres qui ne sont pas liés par ledit protocole;
 - e) les délais statutaires à respecter pour inscrire une question normative à l'ordre du jour de la Conférence et préparer un projet d'instrument;
 - f) les décisions déjà prises par le Conseil d'administration concernant l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.
-

Document n° 33

Projet de procès-verbaux de la session 349^e *ter* (spéciale)
du Conseil d'administration, novembre 2023





Conseil d'administration

349^e *ter* session (spéciale), Genève, 11 novembre 2023

Avertissement: Ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers. Les membres du Conseil d'administration peuvent envoyer des corrections à leurs propres interventions jusqu'au 25 janvier 2024 à l'adresse rodiss@ilo.org.

Projet de procès-verbal de la 349^e *ter* session (spéciale) du Conseil d'administration du Bureau international du Travail

Table des matières

	Page
Section institutionnelle	
1. Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112 ^e session de la Conférence internationale du Travail (GB.349ter/INS/1)	3
Comité plénier	3
Conseil d'administration	11
Décision	21
Observations finales	21

► Section institutionnelle

1. Suite à donner à la demande du groupe des employeurs visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (GB.349ter/INS/1)

Comité plénier

1. **Le Président** rappelle que la 349^e *ter* session (spéciale) du Conseil d'administration a été convoquée en application de l'article 7, paragraphe 8, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et du paragraphe 3.2.2 du Règlement du Conseil d'administration. À sa 349^e session, le Conseil d'administration a approuvé les dispositions applicables à la session spéciale. Ces dispositions prévoient une séance en comité plénier, conformément à l'article 4.3 du Règlement, afin de procéder à un large échange de vues en présence de représentants de gouvernements qui ne siègent pas au Conseil d'administration, étant entendu que toute décision sera prise par le Conseil d'administration réuni en session plénière ordinaire à l'issue de la séance en comité plénier.
2. À sa 349^e *bis* session (spéciale), le Conseil d'administration a décidé de soumettre la difficulté d'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, concernant le droit de grève, à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (CIJ) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT. La 349^e *ter* session (spéciale) est consacrée à l'examen de la demande du groupe des employeurs visant à ce qu'une question concernant l'adoption d'un protocole relatif à la convention n° 87 soit inscrite d'urgence à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, en vue de définir avec autorité la portée et les limites du droit de grève ou, plus largement, de l'action collective, dans le contexte de cette convention. Le Bureau a établi un document présentant les règles de l'OIT applicables à l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence en vue d'une discussion normative, la pratique suivie par l'Organisation concernant l'adoption de protocoles, les origines de la proposition de tenir une discussion normative sur le droit de grève, et quelques observations finales synthétisant les conséquences possibles de ces facteurs sur l'action normative proposée. Les États Membres et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs ont été invités à soumettre leurs commentaires sur les questions soulevées dans le document, et ces commentaires ont été publiés sur le site Web du Conseil d'administration. Le Conseil d'administration est invité à fournir des orientations sur les mesures à prendre.
3. Le comité plénier est saisi de deux propositions d'amendement au projet de décision, qui ont été diffusées par le Bureau. La première, émanant du groupe des employeurs, est libellée comme suit:

Suite à la demande du groupe des employeurs et de la République de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration décide de donner suite au Résultat de la Réunion tripartite qui s'est tenue en 2015 concernant la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national, et

1) d'inscrire à l'ordre du jour de la 112^e, 113^e ou 114^e session de la Conférence (2024, 2025 ou 2026) une question en vue d'une discussion normative (protocole relatif à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948/recommandation/convention) sur le droit de grève et/ou l'action collective;

OU

2) d'inscrire à l'ordre du jour de la 112^e, 113^e ou 114^e session de la Conférence (2024, 2025 ou 2026) une question en vue d'une discussion générale sur le droit de grève et/ou l'action collective;

OU

3) de convoquer dès que possible une réunion d'experts chargée d'examiner la question du droit de grève et/ou de l'action collective;

OU

4) de continuer d'examiner à sa 350^e session toutes les propositions envisageables concernant les nouvelles dispositions à prendre pour assurer la sécurité juridique en vue de parvenir à un accord sur la voie à suivre.

4. La deuxième proposition d'amendement au projet de décision émane du groupe des travailleurs et est libellée comme suit:

Suite à la demande du groupe des employeurs et de la République de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration décide qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire.

5. **La Vice-présidente employeuse** exprime sa profonde déception à l'issue de la 349^e *bis* session (spéciale) du Conseil d'administration, qui marque le début de ce qui sera une période extrêmement difficile pour l'OIT. Il est regrettable que le Président ait été persuadé d'imposer un vote sur la question à l'examen, alors qu'il avait donné l'assurance qu'il s'efforcera de trouver un consensus. Il est également regrettable que certains gouvernements, tout en prétendant être les champions du dialogue social, aient refusé de collaborer avec le groupe des employeurs. Certains ont même violé leurs obligations au titre de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, en ne consultant pas les organisations nationales d'employeurs sur la question.

6. La plupart des gouvernements qui ont participé au comité plénier se sont prononcés en faveur de la résolution de la difficulté d'interprétation par le dialogue social – la pierre angulaire de l'OIT – dans le contexte de la Conférence. Ce fait n'a pas été pris en considération lors du vote, ce qui a contribué à mettre sur la touche un grand nombre d'États Membres qui ne siègent pas au Conseil d'administration. En conséquence, le groupe des employeurs prendra d'autres mesures pour renforcer la démocratisation et l'inclusivité des processus de prise de décision à l'OIT, notamment en appelant à de nouvelles discussions sur la question lors des prochaines sessions du Conseil d'administration et de la Conférence. Une minorité de gouvernements ne devraient pas avoir la possibilité de faire prévaloir leurs visées politiques sur des questions techniques qui ont une incidence sur le reste du monde. Le dialogue social a été gravement compromis et les valeurs de l'Organisation mises en péril, ce qui nuit à la crédibilité et à la pertinence de nombreuses initiatives de l'OIT. En outre, le refus du groupe des travailleurs de s'engager pleinement dans le dialogue social tripartite, de prendre des mesures pour combler les lacunes du cadre normatif et de participer au dialogue social sur le droit de grève crée un précédent inquiétant pour les travaux de l'Organisation.

7. La difficulté d'interprétation ne sera pas résolue par la soumission d'une question à l'appréciation de la CIJ. Le droit de grève est une question multidimensionnelle et complexe, et les différents systèmes et pratiques de relations professionnelles en place dans les États Membres doivent être pris en compte lors de l'élaboration de règles internationales en la matière. Ces règles doivent être établies par les mandants tripartites dans le cadre des procédures en vigueur à l'OIT. Par conséquent, indépendamment de l'avis consultatif de la CIJ, il sera toujours nécessaire d'établir des normes si le droit de grève doit être réglementé au niveau international.
8. Le groupe des employeurs reste d'avis que l'établissement de normes par la Conférence est le moyen le plus approprié et le plus logique de mettre un terme définitif à la difficulté d'interprétation. Les mandants tripartites, ainsi que les organes de contrôle de l'OIT, ont reconnu qu'il n'existe actuellement aucun instrument de l'OIT protégeant expressément le droit de grève. La seule façon de combler le vide réglementaire est de recourir à des moyens réglementaires. En outre, l'action normative est une procédure bien établie pour élaborer des règles faisant autorité sur des sujets importants dans le monde du travail. Elle a constitué la première étape dans la résolution d'une difficulté d'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, par exemple. La devancière de la CIJ n'a été saisie de cette difficulté d'interprétation qu'après que des efforts ont été déployés pour la résoudre en inscrivant à l'ordre du jour de la Conférence une question normative sur ce thème. La Conférence peut apporter une fois pour toute une sécurité juridique sur une question particulière, ce qu'un avis consultatif non contraignant de la CIJ ne peut pas faire. Seule la voie normative garantira que tous les mandants de l'OIT peuvent participer activement au processus, que toute solution sera fondée sur un consensus ou sur un vote majoritaire de tous les mandants de l'OIT, et que le résultat, quel qu'il soit, sera universellement pertinent et accepté. À l'inverse, un avis consultatif de la CIJ n'empêchera pas le groupe des employeurs et de nombreux gouvernements d'être en désaccord avec les interprétations et avis extensifs sur le droit de grève qui sont émis par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.
9. Pour résoudre la difficulté d'interprétation, le groupe des employeurs propose qu'un protocole relatif à la convention n° 87 soit élaboré. L'intention n'est pas d'amender la convention, mais plutôt de définir dans un instrument distinct la portée et les limites du droit de grève d'un point de vue global. Le groupe n'est pas opposé à l'établissement de normes au moyen d'un autre type d'instrument. Toutefois, sur la base des enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, un protocole serait l'instrument le plus approprié pour réglementer le droit de grève. Une fois un tel instrument adopté, la commission d'experts serait censée se conformer fidèlement à la décision de la Conférence et aux intentions des rédacteurs et ne pourrait pas continuer à émettre des avis extensifs et inappropriés sur le droit de grève au regard de la convention n° 87.
10. Le groupe des employeurs a demandé qu'une question normative soit inscrite à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2024 pour tenir compte de l'urgence des demandes formulées par le groupe des travailleurs et certains gouvernements. Il n'y aurait pas d'obstacle juridique à cette mesure si le Conseil d'administration décidait d'adopter un programme prévoyant des délais réduits pour le processus préparatoire. Il existe un précédent puisqu'une telle proposition a été formulée en 1992. Le groupe des employeurs n'est pas opposé à ce que cette question soit plutôt inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de 2025 ou 2026, si cela peut faciliter les préparatifs. Les difficultés à surmonter pour inscrire la question à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 2024 ne doivent pas servir de prétexte pour écarter purement et simplement cette option.

11. Les débats de la 112^e session (2024) de la Conférence ne seront pas faciles. Le groupe des employeurs exprimera avec plus de force son désaccord avec la commission d'experts et l'oratrice s'attend à ce qu'il soit demandé de tenir une session spéciale de la Commission de l'application des normes en vue d'examiner la question. La décision prise par le Conseil d'administration à sa 349^e *bis* session (spéciale) aura également une incidence négative sur la discussion récurrente consacrée aux principes et droits fondamentaux au travail et sur les travaux du Comité de la liberté syndicale.
12. Si l'élaboration de normes est la solution la plus appropriée au problème, le groupe des employeurs n'a pas de position arrêtée sur d'autres options – telles que l'organisation d'une discussion générale ou d'une réunion tripartite d'experts consacrée à cette question – ou sur les résultats et le calendrier de l'action normative. Les propositions du groupe sont pleinement conformes aux valeurs de tripartisme et de dialogue social de l'OIT. L'oratrice appelle tous les gouvernements à démontrer leur attachement à ces valeurs et à donner leur avis sur les options présentées dans la version du projet de décision amendée par le groupe des employeurs.
13. **La Vice-présidente travailleuse** reconnaît que l'action normative est au cœur du mandat de l'OIT. Fidèle au mandat de l'Organisation tel qu'il est énoncé dans la Constitution, le Conseil d'administration contribue à cette action en s'efforçant constamment d'améliorer les normes. Cependant, la proposition avancée par le groupe des employeurs – dans les commentaires qu'il a formulés sur le document du Bureau – aura l'effet inverse, puisqu'elle prévoit l'adoption d'un protocole dans le seul but de détricoter les orientations de longue date et solidement fondées des organes de contrôle de l'OIT concernant la convention n° 87. En outre, la tentative de limiter le pouvoir d'interprétation de la commission d'experts n'aboutira pas dans la pratique, car la commission devra toujours assurer le suivi de la mise en œuvre du protocole et déterminer la portée juridique, le contenu et la signification de ses dispositions. Le protocole proposé n'apportera donc pas de sécurité juridique définitive sur la question, et la discussion normative nécessaire à son établissement mettra en évidence les mêmes désaccords fondamentaux et persistants en matière d'interprétation.
14. Il n'y a pas de lacunes dans la protection et la réglementation du droit de grève au niveau international. Toutefois, afin de remédier au désaccord entre le groupe des employeurs, d'une part, et le groupe des travailleurs et un grand nombre de gouvernements, d'autre part, il a été décidé de demander à la CIJ de rendre un avis consultatif sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Compte tenu des positions incompatibles et opposées qui ont été exprimées sur cette question, il sera impossible de proposer une quelconque initiative de nature normative sans que la question soit résolue au préalable par une décision de la CIJ contraignante et faisant autorité.
15. Les protocoles sont généralement utilisés comme un moyen flexible de réviser en partie certaines dispositions des conventions existantes, ce qui signifie que, dans le cas présent, il sera nécessaire de déterminer les dispositions de la convention n° 87 qui doivent être révisées ou clarifiées. Toutefois, si, comme le prétend le groupe des employeurs, le droit de grève n'est en aucune manière traité dans la convention n° 87, il ne sera ni logique ni conforme à la théorie et à la pratique constitutionnelles de l'OIT de lier un tel protocole à cette convention.
16. Il est juridiquement et techniquement impossible d'annuler les orientations sur la convention n° 87 qui font autorité dans le cadre du système de contrôle et de les remplacer par les dispositions contraignantes qui figureraient dans le protocole proposé, car cela reviendrait à réduire au silence la commission d'experts. En outre, il est très préoccupant que le groupe des employeurs ait exprimé à plusieurs reprises son opposition aux commentaires de la

commission d'experts sur le droit de grève et qu'il propose leur suppression, qui ne ferait qu'accroître l'insécurité juridique. L'adoption d'un protocole aurait pour effet de créer un système à deux vitesses: l'un pour les pays qui n'ont ratifié que la convention n° 87, l'autre pour les pays qui ont ratifié à la fois la convention et son protocole. La commission d'experts devrait alors fournir des orientations sur les deux, ce qui pourrait conduire à des résultats divergents.

17. Le groupe des travailleurs conteste l'argument du groupe des employeurs selon lequel l'action normative est la seule solution viable à la difficulté d'interprétation, car elle permettrait de parvenir à une «solution s'appuyant sur le dialogue social tripartite» qui serait «fondée sur un consensus ou du moins sur une large majorité». Compte tenu du désaccord fondamental qui sous-tend la difficulté d'interprétation, il est malaisé de voir comment un tel consensus ou une telle majorité pourraient être dégagés. Il semble que le groupe des employeurs tente simplement de supprimer le droit fondamental et la protection dont les travailleurs jouissent actuellement en vertu de la convention n° 87, obligeant ainsi les mandats de l'OIT à renégocier ce principe et droit fondamental au travail. Cette démarche est inacceptable pour le groupe des travailleurs et pour l'ensemble du mouvement syndical international, et il est improbable que les gouvernements la soutiennent. L'objectif et le mandat constitutionnels de l'OIT sont de protéger les droits des travailleurs; une action normative visant à revenir sur des droits existants ou à les supprimer est contraire à cet objectif et à ce mandat.
18. Concrètement, la proposition du groupe des employeurs d'inscrire à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence (2024) une question sur le droit de grève en vue d'une discussion normative qui se tiendrait dans sept mois seulement témoigne d'un manque de respect pour les procédures de l'Organisation. Comme expliqué dans l'annexe du document GB.349ter/INS/1, cela serait irréalisable, même si un programme de réduction des délais était approuvé, compte tenu notamment des travaux préparatoires nécessaires pour assurer la pleine participation des mandats tripartites. En faisant cette proposition, le groupe des employeurs manifeste peu de respect pour les décisions antérieures du Conseil d'administration concernant l'ordre du jour de la Conférence, qui a été élaboré par consensus sur la base des recommandations du Groupe de travail tripartite du mécanisme d'examen des normes.
19. Outre qu'il rejette la proposition de tenir une discussion normative, le groupe des travailleurs est opposé à la proposition d'amendement du groupe des employeurs au projet de décision, qui n'a guère de sens à la lumière de la décision de soumettre la difficulté d'interprétation à l'appréciation de la CIJ et qui ne tient pas compte de la procédure normale d'inscription des questions à l'ordre du jour de la Conférence. Aucun débat ne devrait avoir lieu à la Conférence tant que la CIJ n'aura pas rendu son avis sur la question. La convocation d'une réunion d'experts serait également contre-productive au stade actuel et ne constituerait pas une procédure suffisamment inclusive. Le dernier élément de l'amendement, selon lequel le Conseil d'administration continuerait d'examiner les dispositions à prendre pour assurer la sécurité juridique, est tout simplement inutile. Le groupe des travailleurs est d'avis que le Conseil d'administration devrait attendre les orientations de la CIJ avant de prendre toute autre mesure, et propose à cet effet une version amendée du projet de décision.
20. **S'exprimant au nom de l'Union européenne et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de l'Espagne indique que le Monténégro, l'Islande et la Norvège s'associent à sa déclaration. Il rappelle l'importance d'obtenir une sécurité juridique sur la question de savoir si la convention n° 87 prévoit le droit de grève, mais souligne qu'une action normative, y compris l'adoption d'un protocole relatif à la convention, ne serait d'aucune utilité à cet égard. Non seulement la portée et la valeur ajoutée d'un tel protocole ne sont pas claires, mais encore celui-ci pourrait remettre en cause l'autorité des organes de contrôle de l'OIT. En outre, il ne semble pas possible de lier un protocole sur le droit de grève à une convention qui fait l'objet

d'un différend concernant ce droit. Si une nouvelle question normative était inscrite à l'ordre du jour de la session de la Conférence internationale du Travail de 2024, les mandants de l'OIT ne disposeraient pas de suffisamment de temps pour se préparer. Par conséquent, l'Union européenne et ses États membres n'appuient pas la demande d'inscription d'une question normative sur le droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence.

21. **Une représentante du gouvernement de l'Autriche** estime que la discussion en cours n'est plus nécessaire, car aucune autre mesure ne doit être prise tant que l'avis consultatif de la CIJ n'a pas été reçu. Le gouvernement de l'Autriche ne souscrit pas à la demande de tenir une discussion normative sur le droit de grève.
22. **Une représentante du gouvernement de la Suisse** déclare que son gouvernement respecte la demande formulée par le groupe des employeurs. Toutefois, compte tenu de la décision que le Conseil d'administration a prise à sa 349^e *bis* session (spéciale) et que le gouvernement de la Suisse respecte, la Suisse s'abstiendra d'entamer l'examen de tout instrument juridique éventuel concernant le droit de grève tant que la CIJ n'aura pas rendu son avis consultatif, comme cela lui a été demandé. La Suisse estime que le fait d'établir que la convention n° 87 protège ou non le droit de grève n'éclairera pas les modalités de l'exercice de ce droit. S'il était décidé que la convention protège le droit de grève sans le réglementer, il faudrait alors se demander qui détermine les modalités d'exercice de ce droit, à savoir s'il appartient aux législateurs tripartites, aux organes de contrôle, aux juges de la CIJ ou aux juges des tribunaux nationaux de prendre une décision contraignante à ce sujet. En conclusion, l'oratrice rappelle la position commune exprimée par le groupe gouvernemental en 2015: «[L]e droit de grève, même s'il fait partie des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, n'est pas un droit absolu. Sa portée et les conditions de l'exercice de ce droit sont réglementées au niveau national.» L'oratrice demande au Bureau ce qu'il advient des cas concernant le droit de grève examinés par le Comité de la liberté syndicale ou la commission d'experts, et notamment si le recours à la CIJ a un effet suspensif.
23. **Un représentant du gouvernement de la Türkiye** souligne l'importance de préserver le droit de grève en tant que partie intégrante des principes et droits au travail et réaffirme que, si le droit de grève est fondamental, il ne constitue pas un droit absolu. La portée et les conditions de ce droit doivent donc être réglementées au niveau national. Le gouvernement de la Türkiye maintient que les différends relatifs à l'interprétation de la convention n° 87 doivent être résolus par le biais des mécanismes existants de l'Organisation. Cela dit, bien qu'il eût été préférable de soumettre la question à la Conférence, il devrait néanmoins être possible de parvenir à une issue positive pour toutes les parties sur la base de la décision du Conseil d'administration de soumettre le différend à la CIJ. Une approche constructive et collaborative dans le cadre tripartite de l'OIT devrait toujours être le premier ressort pour trouver des solutions pratiques et mieux comprendre les différents points de vue des mandants.
24. **Un représentant du gouvernement de l'Algérie** regrette l'absence de consensus sur la question, qui a divisé l'Organisation et qui doit être traitée de manière constructive et pragmatique, en conformité avec les valeurs de l'OIT, tout en préservant la clarté et la cohérence des normes internationales du travail. Toute discussion normative relative à la convention n° 87 devrait être menée dans le cadre d'un processus transparent, équilibré et bénéfique pour toutes les parties, fondé sur le dialogue social et conformément aux procédures en vigueur. Les discussions sur l'élaboration d'un protocole ou d'un instrument similaire doivent garantir que les relations entre les employeurs et les travailleurs ne seront pas compromises. Il conviendrait de procéder à une analyse approfondie des incidences des actions normatives sur le champ d'application de la convention, ce qui devrait permettre de résoudre le différend.

25. **Un représentant du gouvernement de la Colombie** est d'avis qu'il aurait été préférable que les discussions tenues lors de la 349^e *bis* session (spéciale) du Conseil d'administration aboutissent à un consensus. Le droit de grève est inextricablement lié au droit de négociation collective et à la liberté syndicale. Le gouvernement de la Colombie est en train d'appliquer les recommandations de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale sur le droit de grève dans son processus de réforme de la législation du travail et apprécie donc la sécurité juridique que peut lui apporter l'OIT à cet égard. Il faut continuer à renforcer le dialogue en tant que pilier de l'OIT; toutefois, lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, l'Organisation doit utiliser les mécanismes dont elle dispose. L'orateur remercie le Président des efforts qu'il déploie pour rechercher une convergence des vues, et le Bureau d'avoir permis la discussion, notant que tous deux ont agi de manière impartiale. Le gouvernement de la Colombie soutient le projet de décision tel qu'amendé par le groupe des travailleurs, en précisant qu'aucune autre mesure ne doit être prise tant que la CIJ n'aura pas rendu un avis sur la question.
26. **Un représentant du gouvernement du Japon** estime que, du fait de la décision que le Conseil d'administration a prise à sa 349^e *bis* session (spéciale), il est prématuré d'évaluer la proposition du groupe des employeurs compte tenu de l'incertitude quant au contenu d'un protocole relatif à la convention n° 87. Le gouvernement du Japon ne peut donc pas soutenir le projet de décision tel qu'amendé par le groupe des employeurs. L'orateur propose de sous-amender l'amendement présenté par le groupe des travailleurs en ajoutant, à la fin de la phrase, les mots «pour le moment», car le Conseil d'administration pourrait avoir besoin d'étudier ses options après que la CIJ aura rendu son avis.
27. **S'exprimant au nom du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)**, une représentante du gouvernement du Mexique remercie le Bureau, sous la direction du Directeur général, pour ses travaux, qui ont été menés avec intégrité et impartialité. Le GRULAC reconnaît également le savoir-faire du Président dans la conduite des débats.
28. **La représentante du gouvernement du Mexique**, s'exprimant au nom de son pays, souligne que le droit de grève fait partie intégrante de l'exercice de la liberté syndicale. Elle se félicite de la proposition du groupe des employeurs d'adopter des dispositions expresses pour réglementer le droit de grève sur la base de la convention n° 87. Toutefois, avant d'accepter une telle discussion, les mandants tripartites de l'OIT ont besoin de la sécurité juridique que leur apporterait l'avis consultatif de la CIJ. Les différentes options contenues dans la proposition d'amendement du groupe des employeurs sont bienvenues et certaines d'entre elles pourraient être utiles à l'avenir, une fois que l'avis consultatif aura été reçu. La sécurité juridique quant à la convention n° 87 affermira les organes de l'OIT, le tripartisme et le dialogue social, et leur permettra de renforcer les droits fondamentaux des travailleurs.
29. **Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** remercie le Président pour la façon dont il a dirigé le Conseil d'administration dans des débats difficiles. Le droit de grève est reconnu dans l'écrasante majorité, sinon la totalité, des États Membres, y compris la Fédération de Russie. Toutefois, les dispositions juridiques régissant le droit de grève varient d'un État à l'autre, ce qui signifie qu'il est peu probable qu'un instrument international puisse consolider toutes les approches. Le gouvernement de la Fédération de Russie ne peut, en conséquence, soutenir la proposition d'élaborer un instrument international, mais n'exclut pas la possibilité de travailler sur un tel instrument à l'avenir. Une question pourrait être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence, étant entendu que les discussions ne déboucheront pas sur l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant.

30. **Une représentante du Directeur général** (directrice, Département des normes internationales du travail (NORMES)), répondant à une question de la représentante du gouvernement de la Suisse, renvoie au document GB.347/INS/5, en particulier au paragraphe 27 du corps du document et au paragraphe 17 du cadre de procédure figurant à l'annexe I, qui dispose que «[l]e renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation devant la Cour et l'ouverture consécutive d'une procédure consultative ne sauraient avoir pour effet de suspendre, ni d'entraver de quelque autre manière, le contrôle de l'application de la ou des conventions faisant l'objet de ladite procédure». Les organes de contrôle resteraient bien entendu libres de décider de la ligne de conduite qu'ils jugeraient appropriée à cet égard.
31. **La Vice-présidente travailleuse** se dit préoccupée par le fait que certaines des questions soulevées par la représentante du gouvernement de la Suisse n'ont peut-être pas fait l'objet d'un consensus tripartite solide, bien que, contrairement au groupe des employeurs, elle ne veuille pas donner à entendre qu'un gouvernement viole la convention n° 144. Il est important de s'accorder sur le fait que le différend persistant ne perturbera pas les travaux des organes de contrôle de l'OIT plus qu'il ne l'a déjà fait. L'opinion dominante est que le droit de grève est couvert par la convention n° 87, ce que seul le groupe des employeurs a contesté, sans un large soutien des gouvernements, et le système de contrôle aurait dû de ce fait être en mesure de continuer à fonctionner sur cette base. L'effet perturbateur du différend a toutefois entraîné la nécessité de saisir la CIJ. Il est à espérer que la question du fonctionnement du système de contrôle aura montré combien le sujet est sensible, mais tout le monde doit comprendre, comme vient de le préciser le Bureau, que le fait de demander un avis à la CIJ n'empêche pas les organes de contrôle de continuer à travailler comme d'habitude, jusqu'à ce que la Cour leur dise le contraire. Le système ne doit pas être attaqué davantage.
32. **Une représentante du gouvernement de la Suisse** relève que les gouvernements ont le droit de demander des précisions au Bureau et que poser la question de savoir si une saisine de la Cour a un effet suspensif n'est pas une remise en cause du système de contrôle de l'OIT. La position du gouvernement suisse, transmise au Bureau en réponse au rapport d'information élaboré par celui-ci, a été très claire dès le départ et a été définie en consultation avec les partenaires sociaux suisses. Ces derniers ont également envoyé leur propre réponse au Bureau. L'oratrice demande donc à la Vice-présidente travailleuse de retirer son commentaire mettant en doute la consultation des partenaires sociaux suisses, ainsi que son commentaire laissant entendre que la question posée par la Suisse remet en cause le système de contrôle de l'OIT.
33. **La Vice-présidente travailleuse** indique que, si le gouvernement de la Suisse a procédé récemment à des consultations sur la question, elle retirera ce qu'elle a laissé entendre au sujet du manque de consultation. Toutefois, son groupe a entendu dire, au début du processus, que les syndicats n'étaient pas satisfaits de la situation en Suisse. L'oratrice reconnaît pleinement le droit de chacun à poser des questions au Bureau. Elle tient simplement à établir très clairement que le sujet est très sensible. À cet égard, elle est reconnaissante à la représentante du gouvernement de la Suisse d'avoir posé la question et se déclare satisfaite des éclaircissements apportés par le Bureau.
34. **La Vice-présidente employeuse** déplore le fait que la décision prise la veille lors de la 349^e bis session (spéciale) ait fait échouer les discussions de la 349^e ter session (spéciale) et que les deux solutions n'aient pas pu être discutées calmement dans le cadre du dialogue social. Ayant entendu principalement des membres n'appartenant pas au Conseil d'administration durant le comité plénier, elle réservera sa déclaration finale jusqu'à ce qu'elle ait entendu les membres du Conseil d'administration.

Conseil d'administration

35. Le Conseil d'administration est saisi de deux versions amendées du projet de décision, proposées par le groupe des employeurs et par le groupe des travailleurs, dont il a été débattu en comité plénier.
36. **Le Président**, conformément à l'article 4.3 du Règlement et aux dispositions applicables à la session spéciale adoptées par le Conseil d'administration à sa 349^e session, rend compte oralement de la teneur des vues échangées lors du comité plénier:

Conformément à l'article 4.3 du Règlement du Conseil d'administration et aux dispositions adoptées pour cette session spéciale, j'ai l'honneur de rendre compte au Conseil d'administration de la teneur des vues échangées ce matin.

Le comité plénier a permis un échange de vues constructif auquel ont participé 11 orateurs, dont les représentants de gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration.

Sur la question principale de savoir si l'Organisation doit ou non inscrire d'urgence la question du droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2024), pour discussion normative, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont réaffirmé leurs positions respectives.

Le groupe des employeurs a exprimé son profond regret et sa grande déception au sujet de l'issue de la 349^e *bis* session (spéciale) du Conseil d'administration, estimant que le dialogue social avait été gravement mis à mal. Le dialogue social était la pierre angulaire de l'OIT, et non les actions en justice.

Le groupe des employeurs a par ailleurs remercié les nombreux gouvernements qui se sont prononcés en faveur d'une solution fondée sur le dialogue tripartite dans le cadre de la Conférence internationale du Travail et a regretté que son propre point de vue et celui de nombreux gouvernements n'aient pas été pris en compte et qu'un vote en faveur de la saisine de la Cour internationale de Justice (CIJ) soit passé en force. En conséquence, il allait prendre d'autres mesures lors des sessions suivantes du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail pour rendre les procédures de l'OIT plus démocratiques et plus inclusives.

De l'avis du groupe des employeurs, les questions relatives au droit de grève présentaient de multiples facettes et ni la CIJ ni la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations n'était en mesure d'y répondre correctement et de manière concluante.

Compte tenu de l'absence de normes de l'OIT sur la question et du fait que les instruments internationaux existants concernant le droit de grève renvoyaient au rôle de la législation nationale, il était nécessaire d'adopter une réglementation internationale, ce qui cadrerait parfaitement avec le rôle normatif de l'OIT.

Le groupe des employeurs a réaffirmé que le seul moyen de régler des difficultés d'interprétation était de mener une action normative associant tous les mandants de l'OIT, afin d'aboutir à la sécurité juridique et à des règles faisant autorité que la commission d'experts serait tenue de suivre. A contrario, les avis consultatifs de la CIJ n'étaient pas juridiquement contraignants et n'empêcheraient pas le groupe des employeurs de continuer de s'opposer aux prises de position précises de la commission d'experts sur le droit de grève.

Le protocole proposé ne modifierait en rien la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui ne mentionnait pas le droit de grève, mais définirait des règles encadrant ce droit, qui seraient contraignantes seulement pour ceux qui le ratifieraient. Le groupe des employeurs ne s'opposerait toutefois pas à d'autres options normatives, comme l'élaboration d'une recommandation ou d'une convention.

Le groupe des employeurs a déclaré que le Conseil d'administration avait la possibilité, en mars 2024, d'inscrire une question relative au droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail (2024), en vue d'une discussion normative. Mais ce

point pourrait aussi être débattu aux sessions 2025 et 2026 de la Conférence. Le groupe des employeurs était également ouvert à d'autres options, telles qu'une discussion générale ou une réunion tripartite d'experts.

Le groupe des travailleurs a rappelé que l'action normative était au cœur de l'Organisation qui avait été créée pour réduire la pauvreté et sauvegarder la dignité humaine en renforçant les droits et en améliorant les conditions de travail. Il ne pouvait donc pas accepter des propositions qui visaient à revoir à la baisse les normes relatives au droit de grève ou à affaiblir ou infirmer les orientations de la commission d'experts qui faisaient autorité à ce sujet. Un protocole ne permettrait pas de régler le différend en question. Au contraire, il serait à l'origine d'une plus grande insécurité juridique en ce qu'il instaurerait deux régimes juridiques distincts, l'un qui s'appliquerait aux Membres ayant ratifié la convention n° 87 uniquement et l'autre à ceux ayant ratifié à la fois la convention et le protocole. Aucune initiative ne serait pertinente tant que la CIJ n'aurait pas rendu son avis consultatif. La question se posait en outre de savoir comment un protocole sur le droit de grève pourrait se rapporter à une convention qui, selon le groupe des employeurs, ne couvrirait pas ce droit.

Selon le groupe des travailleurs, il serait difficile d'arriver à un consensus tripartite lors de la Conférence, dans la mesure où le dialogue n'avait pas permis d'en dégager un jusqu'à présent. Les tentatives visant à défaire ou à supprimer les droits fondamentaux allaient à l'encontre des objectifs et du mandat de l'OIT et resteraient inacceptables, tant pour le mouvement syndical que pour de nombreux gouvernements. Le groupe des travailleurs s'interrogeait aussi sur la procédure au vu des questions déjà inscrites par le Conseil d'administration et de la préparation qu'exige une action normative. Les autres pistes proposées dans l'amendement des employeurs ne valaient pas mieux que le protocole. De l'avis du groupe des travailleurs, la seule approche possible consistait à attendre les orientations de la CIJ qui préciseraient si le droit de grève était ou non couvert par la convention n° 87. Cela pouvait certes compromettre le travail du système de l'OIT ou d'autres discussions, mais c'était le seul moyen de mettre un terme au différend.

Tous les gouvernements ont réaffirmé l'importance de la liberté syndicale et du droit de grève. Beaucoup ont souligné que le droit de grève était un corollaire indissociable de la liberté syndicale ainsi qu'un principe et droit fondamental au travail.

Un nombre important de gouvernements ont estimé que, comme il avait été décidé de soumettre la difficulté d'interprétation concernant le droit de grève à la CIJ pour avis consultatif, il était prématuré de débattre de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence pour discussion normative. Certains ont ajouté qu'il n'était pas possible de discuter d'une action normative sur le droit de grève tant que le différend sur la question de savoir si ce droit était couvert par la convention n° 87 n'était pas tranché.

Certains gouvernements ont dit regretter la décision de renvoyer cette difficulté d'interprétation devant la CIJ, estimant qu'elle faisait obstacle au dialogue social, qui est normalement la voie à suivre pour régler les différends à l'OIT. D'autres estimaient que la sécurité juridique était dans l'intérêt de l'Organisation dans son ensemble, y compris des mandants tripartites et des organes de contrôle.

Certains gouvernements ont évoqué la possibilité d'une reprise du dialogue tripartite, éventuellement dans le cadre d'une action normative à la Conférence ou par d'autres moyens, une fois que la CIJ aura rendu son avis consultatif. Ils ont exprimé le souhait qu'une solution soutenue par tous les mandants tripartites soit finalement trouvée.

Plusieurs orateurs ont fait observer que le droit de grève n'était pas un droit absolu et qu'il devait être réglementé au niveau national. Il a été dit à cet égard que la CIJ n'avait pas compétence pour examiner la question des modalités d'exercice du droit de grève. Selon certains orateurs, ces modalités pourraient être abordées dans le cadre du dialogue social, lorsque l'avis consultatif aura été rendu.

Certains orateurs ont exprimé le souhait de s'en remettre à la Conférence à un stade ultérieur en vue de parvenir à des solutions équilibrées et pragmatiques qui tiennent compte des divergences de vues.

Tous les orateurs ont souligné l'importance du dialogue social et ont dit espérer qu'il serait sauvegardé et renforcé au sein de l'OIT.

Enfin, en réponse à une question posée par un gouvernement, le Bureau a indiqué que la saisine de la CIJ n'aurait pas d'effet suspensif sur le fonctionnement régulier du mécanisme de contrôle de l'OIT (voir GB.347/INS/5, paragraphe 27, et le paragraphe 17 du cadre de procédure, à l'annexe I du même document).

J'espère avoir rendu justice à la qualité des échanges de vue qui ont eu lieu en comité plénier ainsi qu'à l'engagement et au sens des responsabilités manifestés par les trois groupes.

Je compte maintenant sur le Conseil d'administration pour prendre la suite, en séance plénière, et engager un débat constructif sur les options envisageables pour aller de l'avant.

37. **La Vice-présidente employeuse** déclare que le comité plénier offre un cadre de discussion important et utile pour les questions fondamentales. Elle rappelle que l'objectif du groupe des employeurs est de permettre à la Conférence internationale du Travail de discuter d'éventuelles réglementations internationales concernant la définition, la portée et les limites du droit de grève, et de prendre des décisions à ce sujet. Ces réglementations ne peuvent être élaborées que par les mandants tripartites, dans le cadre des procédures établies de l'OIT, et pas par la CIJ ou la commission d'experts.
38. En se penchant sur la question de savoir si la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, couvre le droit de grève, la CIJ devrait prendre en considération le refus persistant du groupe des travailleurs et de certains gouvernements de permettre une action normative sur ce droit. Ce que le groupe des travailleurs ne souhaite pas voir explicitement réglementé dans un instrument ne peut pas l'être implicitement dans la convention. Dans son amendement, le groupe des employeurs a présenté quatre options pour une discussion inclusive sur le droit de grève. Ce qui distingue fondamentalement les deux projets d'amendement, c'est que le groupe des employeurs a proposé une discussion sans précédent à la Conférence, tandis que le groupe des travailleurs a imposé unilatéralement sa position, bafouant ainsi l'esprit du dialogue social.
39. La première option proposée par le groupe des employeurs est une action normative souple, qui pourrait déboucher sur des recommandations, des protocoles ou des conventions. Si le groupe des employeurs a proposé que ces travaux aient lieu en 2024, c'est uniquement pour répondre à l'urgence alléguée par le groupe des travailleurs, et il serait satisfait s'ils étaient reportés à une session ultérieure de la Conférence, pour une meilleure préparation. La deuxième option consiste en une discussion générale sur le droit de grève et l'action collective à la Conférence, qui permettrait à tous les États Membres et aux partenaires sociaux de participer à un débat de fond. Quant à la réunion d'experts, proposée dans la troisième option, elle donnerait lieu à un débat de fond, contrairement à la réunion d'experts qui s'est tenue en 2015. La quatrième option consiste à poursuivre l'examen, à la session suivante du Conseil d'administration, de toutes les propositions envisageables concernant les nouvelles dispositions à prendre pour assurer la sécurité juridique.
40. L'amendement proposé par le groupe des travailleurs témoigne quant à lui d'un mépris total pour la Conférence et l'OIT dans son ensemble. En refusant d'inscrire la question du droit de grève à l'ordre du jour de la Conférence, le groupe des travailleurs montre qu'il n'est pas disposé à régler le problème et qu'il préfère imposer l'établissement d'une norme par des moyens extérieurs. Le groupe des travailleurs prétend que le protocole proposé serait substantiellement inférieur aux normes existantes, mais cela ne peut pas être vrai puisque le droit de grève n'est pas encore réglementé au niveau mondial. En outre, alors que la convention n° 87 ne contient pas le mot «grève», le groupe des travailleurs s'oppose à ce que cette lacune réglementaire soit comblée par une action normative. Qui plus est, tous les traités

internationaux relatif au droit de grève renvoient à la législation et à la pratique nationales, et tout instrument de l'OIT peut soit confirmer les avis de la commission d'experts, soit s'en écarter. Une norme élaborée par la Conférence, organe suprême de l'OIT, sera légitime aux yeux de tous les mandants de l'OIT et obtiendra leur adhésion. Pour régler le différend, un bon point de départ serait de reconnaître le rôle unique de la Conférence en tant que productrice de normes sur toutes les questions relatives au travail, y compris le droit de grève.

41. La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ne fait aucune référence explicite ou implicite à la traite des personnes. Néanmoins, au fil du temps, la commission d'experts a fait des commentaires sur la traite lorsqu'elle examinait l'application de cet instrument, et cette lacune réglementaire a été comblée par un protocole. L'action normative que le groupe des employeurs propose, sous la forme d'un protocole, s'inscrit donc parfaitement dans la logique de la pratique antérieure, puisque la commission d'experts a également formulé des avis détaillés sur le droit de grève lorsqu'elle examinait l'application de la convention n° 87, alors que le droit de grève est expressément exclu de cet instrument.
42. Un certain nombre de gouvernements ont estimé que les propositions faites par le groupe des employeurs pouvaient être des pistes à envisager à un stade ultérieur. L'oratrice réaffirme donc que le groupe des employeurs entend saisir la Conférence de cette question à une session future et aussi réaffirmer, à la session suivante de la Conférence, son point de vue sur les avis de la commission d'experts concernant le droit de grève, d'autant plus que le Bureau a précisé que la saisine de la CIJ n'aurait pas d'effet suspensif et que la commission d'experts pourrait donc continuer de formuler des avis sur cette question.
43. **La Vice-présidente travailleuse** fait savoir qu'elle n'est toujours pas satisfaite de la réponse apportée par la Vice-présidente employeuse à sa demande urgente de clarification de la déclaration selon laquelle la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 349^e *bis* session (spéciale) aura des conséquences sur la session 2024 de la Conférence. Elle souhaite obtenir l'assurance que tous les mandants de l'OIT participeront de bonne foi aux discussions tripartites lors de cette session, faute de quoi son groupe cessera de participer à un dialogue social faussé par l'attitude du groupe des employeurs.
44. Le groupe des travailleurs a un avis différent sur le précédent relatif à la convention n° 4, utilisé par le groupe des employeurs pour défendre l'option d'une action normative. Avant d'être renvoyée devant la CIJ, la difficulté d'interprétation de cette convention, qui portait sur la définition des travailleuses, avait soulevé au Conseil d'administration des désaccords majeurs quant à la façon dont elle pouvait être réglée. La décision initiale du Conseil d'administration en faveur d'une action normative n'a pas pu obtenir la majorité requise à la Conférence à cause de désaccords persistants sur la définition en question, montrant ainsi qu'il était nécessaire de recevoir l'avis de la CIJ avant de pouvoir réviser la convention. Il est donc évident que, lorsque l'interprétation d'une convention suscite d'importantes divergences de vues, la clarté juridique doit être d'abord assurée pour qu'une action normative ultérieure soit efficace ou souhaitable.
45. Le groupe des employeurs a répété à l'envi ses arguments, et peu de progrès ont été accomplis. Son ferme soutien en faveur de l'action normative constitue un changement de position spectaculaire, quoique bienvenu, par rapport à la décennie précédente. L'idée que toutes les questions devraient être réglées par l'action normative va à l'encontre de la position traditionnelle du groupe des employeurs, et le groupe des travailleurs estime qu'une telle approche est inappropriée, notamment eu égard au fait que la CIJ n'a pas encore rendu son avis consultatif. Enfin, s'il a été largement reconnu que la convention n° 29 comportait une lacune réglementaire, ce qui a conduit à l'élaboration d'un protocole sur la base des orientations de la commission d'experts, dans le cas de la convention n° 87, les avis divergent quant à l'existence d'une lacune, et le protocole proposé par le groupe des employeurs ne s'appuierait pas sur les orientations de la commission d'experts: il les annulerait purement et simplement.

- 46. S'exprimant au nom d'une majorité de pays du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC),** un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran se déclare très favorable à l'inscription opportune, pour discussion normative, de la question du droit de grève à l'ordre du jour de la 112^e session de la Conférence internationale du Travail. Le protocole qu'il est proposé d'adopter à la convention n° 87, bien que volontaire, assurerait la sécurité juridique sur une question qui se pose de longue date, et représente une avancée notable en ce qu'il créerait des obligations concernant le droit de grève pour les États qui le ratifieraient, et pourrait aussi servir à actualiser la convention. Les désaccords sur les dispositions essentielles devraient être réglés par le dialogue tripartite et l'action normative, et les gouvernements au nom desquels s'exprime l'orateur sont prêts à participer activement à la discussion tripartite et aux préparatifs techniques de la discussion normative. Il est toutefois regrettable que la décision de demander l'avis consultatif de la CIJ ait été prise par un vote du Conseil d'administration et non à la Conférence internationale du Travail, alors que la plupart des États Membres de l'OIT avaient fait part de leur préférence pour cet organe au comité plénier. Le tripartisme, le consensus et les procédures normatives sont les meilleurs moyens de donner suite à l'avis consultatif en fonction des différentes situations nationales.
- 47. S'exprimant au nom d'un groupe de 45 pays** ¹, un représentant du gouvernement de la Colombie, soulignant la détermination de son groupe à trouver un consensus grâce au dialogue social et au tripartisme, et notant que les mesures nécessaires ne pourront être adoptées tant que la CIJ n'aura pas rendu son avis consultatif, propose de sous-amender comme suit l'amendement proposé par le groupe des travailleurs:
16. Le Conseil d'administration décide:
- a) Suite à la demande du groupe des employeurs et de la République de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail, de ne pas inscrire cette question à l'ordre du jour; le Conseil d'administration décide qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire;
- b) que, lorsqu'il aura reçu l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice demandé à sa 349^e bis session (spéciale), il envisagera les mesures appropriées pour y donner suite.
- 48. S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC,** une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran propose un autre sous-amendement à l'amendement proposé par le groupe des travailleurs, qui vise à remplacer le membre de phrase «décide qu'aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire» par «recommande de donner suite à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice en inscrivant le plus tôt possible à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail une question en vue de mener une discussion approfondie sur les éventuelles mesures de suivi à prendre».
- 49. Un représentant du gouvernement de l'Argentine** signale qu'une question normative ne peut pas être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante de la Conférence, car il n'appartient pas aux États d'établir la portée du droit de grève, celui-ci étant lié à la défense des intérêts des travailleurs et constituant donc un droit humain. En outre, les demandes du

¹ Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Barbade, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tchéquie et Ukraine.

groupe des employeurs risquent d'être remises en cause par le fait que seuls les travailleurs bénéficient du droit de grève. Les États ne peuvent restreindre ce droit que s'il a une incidence sur les droits humains d'autres groupes, s'il met en danger la vie, la sécurité ou la santé, ou dans d'autres circonstances bien déterminées. Ces situations ne peuvent être réglementées que par les États, conformément à leur législation nationale et aux instruments internationaux pertinents, dont la convention n° 87; elles ne peuvent être régies par un traité international. Si un protocole à la convention n° 87 était élaboré, le droit de grève ne serait limité que dans les États l'ayant ratifié, ce qui entamerait la cohérence du système multilatéral.

50. L'inscription d'une question normative à l'ordre du jour de la Conférence se heurte aussi à des obstacles de procédure. Par exemple, il n'est pas approprié d'examiner la question avant que la CIJ ait rendu son avis consultatif, et l'échéance de la 112^e session de la Conférence est trop proche pour que les délais de procédure énoncés dans les Règlements respectifs du Conseil d'administration et de la Conférence puissent être respectés.
51. **Un représentant du gouvernement du Bangladesh** se dit préoccupé par le fait que la décision relative à la saisine de la CIJ a été prise au moyen d'un vote du Conseil d'administration, excluant ainsi de nombreux États Membres, et malgré l'existence de divisions apparentes au sein de l'Organisation. Cette situation renforce le plaidoyer en faveur de la démocratisation du Conseil d'administration. Une discussion normative est nécessaire, car la CIJ n'est pas censée se prononcer sur la mesure ou sur les circonstances dans lesquelles les gouvernements devraient autoriser les grèves. La question en jeu découle de l'interprétation par la commission d'experts, hors mandat, de la convention n° 87, et les divergences d'opinions portent non pas sur le point de savoir si le droit de grève doit être accordé, mais selon quelles modalités. Étant donné que la majorité des législations nationales autorise l'action de grève, la plupart des gouvernements seront probablement disposés à contribuer au processus visant à déterminer la portée et les limites du droit de grève. La participation de l'ensemble des mandants de l'OIT sera essentielle à l'élaboration du protocole proposé. Le Bangladesh appuie le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC.
52. **Un représentant du gouvernement du Brésil** attire l'attention sur la nécessité de renforcer le dialogue social, car les obstacles qui l'entravent ont conduit à la situation actuelle. Le gouvernement du Brésil pratique quotidiennement le dialogue social dans le cadre de groupes de travail tripartites et souhaiterait que de nouvelles discussions sur le droit de grève aient lieu, par exemple au sein d'un groupe de travail tripartite et à une prochaine session de la Conférence, sous réserve que le Conseil d'administration ait adopté une décision à cet effet, et seulement une fois que la CIJ aura mené à bien son évaluation juridique.
53. **Une représentante du gouvernement de l'Indonésie** souligne l'importance du dialogue social dans la prise de décision à l'OIT et déclare que, dans un souci d'équité, la proposition du groupe des employeurs devrait recevoir la même attention que celle du groupe des travailleurs. L'Indonésie soutient le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC.
54. **Une représentante du gouvernement de l'Inde** insiste sur le fait que, même si la décision relative à la saisine de la CIJ a été prise au moyen d'un vote du Conseil d'administration, la majorité des États Membres était d'avis qu'elle devrait être examinée par la Conférence. Néanmoins, le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC reconnaît la nécessité d'aller de l'avant, de façon constructive et collective, en soumettant à la Conférence l'avis consultatif de la CIJ, ce qui devrait favoriser la démocratisation du processus de prise de décision. Ce sous-amendement aborde également la responsabilité du Conseil d'administration à l'égard de la Conférence, un point particulièrement pertinent dans la mesure où la plupart des États Membres concernés n'ont pas pu exprimer leur opinion.

55. **S'exprimant au nom du groupe des États arabes**, un représentant du gouvernement du Maroc appuie le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC.
56. **La Vice-présidente employeuse** précise que l'amendement proposé par son groupe ne vise pas à affaiblir les normes établies, mais plutôt à faire en sorte que la Conférence internationale du Travail puisse avoir un débat à ce sujet. La question de la définition des travailleuses dans la convention n° 4 a été renvoyée devant la CIJ seulement après que la Conférence a échoué à prendre une décision à la majorité; cette procédure est celle qui devrait être suivie dans les circonstances actuelles. Les sous-amendements proposés par le groupe de 45 pays et par une majorité de pays du GASPAC témoignent d'une volonté d'engager une discussion plus inclusive sur le droit de grève.
57. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) rappelle que la CIJ rendra son avis consultatif à l'organe requérant, à savoir le Conseil d'administration. Il incombera ensuite à ce dernier de l'analyser et d'envisager les éventuelles mesures à prendre pour y donner suite, qui pourraient inclure la soumission de la question à la Conférence. Cet aspect est traité aux paragraphes 18 à 20 du cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la CIJ au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution, qui se trouve à l'annexe I du document GB.347/INS/5.
58. **La Vice-présidente employeuse** soulève une question d'ordre, indiquant que le Conseil d'administration est au courant des procédures juridiques et que le Conseiller juridique ne devrait pas intervenir dans les débats d'orientation.
59. **Le Directeur général** dit que l'objectif était de s'assurer que tous les membres du Conseil d'administration connaissent la procédure.
- (Le Conseil d'administration reprend l'examen de la question après une brève suspension de séance.)*
60. **La Vice-présidente travailleuse** appuie le sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays.
61. **La Vice-présidente employeuse** rejette le sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays au motif que son groupe souhaite obtenir l'engagement ferme que la question du droit de grève sera débattue à la Conférence internationale du Travail. Cette décision est complètement distincte de la décision de saisir la CIJ prise à la 349^e bis session (spéciale) du Conseil d'administration, même si le groupe des employeurs reconnaît que la discussion du droit de grève à la Conférence devrait naturellement avoir lieu une fois que la CIJ aura rendu son avis consultatif. L'oratrice appuie donc le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC, qui reflète la nécessité d'une discussion inclusive sur le droit de grève. Une autre option acceptable consisterait à fusionner les deux sous-amendements en conservant le membre de phrase indiquant que le Conseil d'administration envisagera les mesures appropriées pour donner suite à l'avis consultatif, mais en ajoutant un libellé à l'effet de préciser que ces mesures incluront l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence. Le groupe des employeurs demande au Conseil d'administration de faire preuve de souplesse en envisageant cette solution, qui représente un compromis entre deux positions opposées.
62. **La Vice-présidente travailleuse** dit que son groupe n'a pas accepté de soumettre la question à la Conférence au titre de la décision prise à la 349^e bis session (spéciale) du Conseil d'administration et ne l'acceptera au titre d'aucune décision prise lors de cette session. Les paramètres des mesures de suivi que pourrait prendre le Conseil d'administration ne devraient pas être établis avant que la CIJ ait rendu son avis consultatif. Dans ce contexte, le groupe des travailleurs demande à la Vice-présidente employeuse de clarifier sa position concernant la Conférence compte tenu de la décision de saisir la CIJ.

63. **La Vice-présidente employeuse** déplore que sa tentative de rechercher un compromis ait été rejetée par le groupe des travailleurs et certains gouvernements. Le groupe des employeurs est prêt à faire des concessions, mais se heurte aux obstacles opposés par les autres parties; cela n'inspire pas confiance dans la capacité de l'Organisation à mener un dialogue tripartite. Au vu de l'état désastreux du débat lors des sessions récentes du Conseil d'administration, la direction du Bureau devrait examiner attentivement la manière dont les procédures sont menées.
- (Le Conseil d'administration reprend l'examen de la question après une brève suspension de séance.)*
64. **La Vice-présidente travailleuse** indique que, à l'issue d'une discussion durant laquelle différentes alternatives à un vote ont été étudiées, son groupe a décidé, compte tenu de la gravité de la situation, de ne pas faire de compromis. Les tentatives entreprises ces onze dernières années par le groupe des travailleurs pour trouver des solutions grâce au dialogue social ont été bloquées par le groupe des employeurs. Tout ce qui pouvait tendre à faire reconnaître l'existence d'une difficulté d'interprétation persistante et profonde et la volonté du groupe des travailleurs d'accéder à la justice a été refusé. Le groupe des employeurs démontre un grave manque de confiance vis-à-vis des travailleurs et des gouvernements, ainsi qu'à l'égard du Bureau. Le groupe des travailleurs demande donc un vote.
65. **La Vice-présidente employeuse** demande à pouvoir examiner le projet de procès-verbal de la session pour s'assurer de son exactitude.
66. **Un représentant du gouvernement du Maroc** explique que, lorsqu'il a participé pour la première fois aux travaux du Conseil d'administration, on lui a dit que cet organe trouvait toujours des solutions par le dialogue, et que le recours au vote y était exceptionnel. Il semble que cela ne soit plus le cas. Un vote suppose qu'il y ait des gagnants et des perdants. En réalité, les plus grands perdants sont le tripartisme, et l'Organisation elle-même qui se retrouvera bloquée à chaque fois qu'elle devra prendre une décision importante. Il faut aussi regarder vers l'avenir. Les membres du Conseil d'administration ne pourront pas continuer à travailler ensemble s'ils n'ont plus confiance les uns dans les autres.
67. Des efforts sincères pour parvenir à un consensus peuvent encore être déployés, sur la base du sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays. Le groupe des travailleurs a le droit de demander un vote, mais l'orateur l'appelle à reconsidérer l'importance du dialogue social et à essayer une dernière fois de trouver une solution commune. À cet égard, il propose que le membre de phrase « y compris des discussions à la Conférence internationale du Travail » soit ajouté à la fin de l'alinéa b) du sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays.
68. **La Vice-présidente travailleuse** déclare que son groupe a déjà examiné en détail toutes les options et estime qu'aucune d'entre elles n'est acceptable. La question ne pourra pas être résolue dans le cadre d'une discussion à la Conférence. Elle demande une nouvelle fois qu'il soit procédé à un vote.
69. **La Vice-présidente employeuse** remercie le représentant du gouvernement du Maroc pour les efforts qu'il a inlassablement déployés afin de faire émerger un consensus et rappelle que son groupe – et d'autres – se sont montrés disposés à faire des compromis. Pourtant, le groupe des travailleurs reste totalement inflexible. La situation est désastreuse et n'augure rien de bon pour l'avenir. L'oratrice annonce qu'elle doit malheureusement quitter la séance, mais qu'elle sera remplacée par un autre porte-parole de son groupe.
70. **S'exprimant au nom de la majorité des pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran dit être elle aussi d'avis que la mise aux voix ne doit avoir lieu que dans des situations exceptionnelles, et elle demande instamment à tous les participants de penser à ce qu'il en coûterait, à l'OIT et au tripartisme, de choisir cette voie. Elle soutient l'ajout proposé par le Maroc, mais suggère de supprimer le mot « possibles ».

71. **La Vice-présidente travailleuse**, présentant une motion d'ordre, fait observer que la session spéciale en cours a été organisée à la demande du groupe des employeurs, que tous les participants se sont rendus disponibles pendant le week-end et ont été invités à se préparer à des séances prolongées. Le fait que la Vice-présidente employeuse ait décidé de quitter la salle avant la fin des débats témoigne d'un mépris total pour les travaux du Conseil d'administration.
72. **S'exprimant au nom du groupe de 45 pays**, un représentant du gouvernement de la Colombie se félicite des efforts qui ont été faits pour parvenir à un consensus, mais constate avec regret que toutes les solutions possibles ont été envisagées, sans succès. Il demande qu'il soit procédé à un vote.
73. **La Vice-présidente employeuse** juge inacceptables les remarques de la Vice-présidente travailleuse. C'est pour une raison bien précise qu'elle se voit contrainte de modifier ses dates de voyage et de partir avant la fin de la séance. La Vice-présidente travailleuse n'a pas à critiquer la manière dont le groupe des employeurs s'organise.
74. **La Vice-présidente travailleuse** présente ses excuses à la Vice-présidente employeuse. La courtoisie aurait toutefois voulu que cette dernière prévienne le Conseil d'administration de son départ anticipé.
75. **S'exprimant au nom du groupe gouvernemental**, une représentante du gouvernement de la Namibie invite instamment tous les participants à focaliser leur attention sur les questions soumises au Conseil d'administration et à respecter les procédures et les dispositifs en vigueur.
76. **Le Président** invite les porte-parole du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, les représentants des gouvernements de la Colombie et de la République islamique d'Iran et la présidente du groupe gouvernemental à se réunir de manière informelle.
- (Le Conseil d'administration reprend l'examen de la question après une brève suspension de séance.)*
77. **S'exprimant au nom du groupe de 45 pays**, un représentant du gouvernement de l'Espagne note que la question complexe à l'examen est révélatrice d'une crise profonde. L'objectif de son groupe est d'obtenir la sécurité juridique voulue et de soutenir les mécanismes de contrôle de l'OIT, dont la légitimité ne doit pas être remise en cause. D'autres questions ont été soulevées, notamment au sujet de l'inclusivité et de la démocratisation, qui ont également contribué à l'impasse dans laquelle se trouve à présent la discussion. Il n'est toutefois guère judicieux de mettre sur le même plan des questions qui sont de natures totalement différentes et ne sauraient interférer dans des négociations devant suivre une tout autre voie. Une discussion à la Conférence ne devrait pas être le seul moyen d'aboutir à une décision légitime. Le Conseil d'administration devrait attendre l'avis consultatif de la CIJ pour décider des mesures à prendre.
78. **S'exprimant au nom du GRULAC**, une représentante du gouvernement du Mexique remercie le Président d'avoir tout mis en œuvre pour parvenir à un accord, mais estime que toute réunion informelle tenue en marge de la séance plénière devrait être inclusive et, partant, être ouverte aux coordonnateurs de tous les groupes régionaux.
79. **Le Président** prend bonne note de la remarque du GRULAC et explique que le but de la réunion informelle étant de parvenir à un consensus, les participants ont été choisis en conséquence.
80. **S'exprimant au nom du groupe de 45 pays**, un représentant du gouvernement de l'Espagne demande des précisions au sujet de l'ordre dans lequel le Conseil d'administration entend examiner les sous-amendements proposés.
81. **Un représentant du gouvernement du Maroc** déclare que, sa proposition n'ayant pas recueilli le consensus, il souhaite la retirer.

82. **Le Président**, se référant aux sous-amendements qu'il a été proposé d'apporter à l'amendement des travailleurs, indique que le Conseil d'administration se prononcera d'abord sur le sous-amendement proposé par un groupe de 45 pays, puis sur celui proposé par une majorité de pays du GASPAC.
83. **Le Greffier du Conseil d'administration** invite le Conseil d'administration à procéder à un vote à main levée sur le sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays.
- (Le sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays est approuvé par 30 voix contre 19, avec 6 abstentions.)*
84. **La Vice-présidente travailleuse** présente une motion d'ordre à l'effet de demander des précisions concernant la finalité du vote sur le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC, lequel aurait dû devenir caduc après l'adoption de celui qui a été proposé par le groupe de 45 pays.
85. **S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran confirme que le GASPAC n'a pas retiré son sous-amendement.
86. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) fait observer que, dès lors que le sous-amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC est incompatible avec celui du groupe de 45 pays, qui vient d'être adopté, il devient caduc. L'orateur suggère que le Conseil d'administration se prononce sur l'amendement proposé par le groupe des travailleurs, décision qui pourra être prise soit par consensus, soit au moyen d'un vote.
87. **La porte-parole du groupe des employeurs** déclare que les implications du vote n'ont pas été clairement expliquées au préalable. Elle demande s'il serait possible que le Conseil d'administration procède à un nouveau vote afin de déterminer lequel des deux sous-amendements proposés il souhaite retenir.
88. **Le Président** admet qu'il est possible que les membres du Conseil d'administration n'aient pas tout à fait saisi les tenants et les aboutissants de la procédure de vote. Un second vote va donc avoir lieu, dans le but de protéger l'intégrité de la procédure. Les deux sous-amendements vont être mis aux voix, comme le prévoit expressément le Règlement.
89. **Le Greffier du Conseil d'administration** déclare que le Conseil d'administration va procéder à un vote à main levée pour déterminer lequel des deux sous-amendements proposés il souhaite retenir.
- (30 voix sont comptabilisées en faveur du sous-amendement soumis par le groupe de 45 pays, 22 en faveur de l'amendement soumis par une majorité de pays du GASPAC, et 3 abstentions.)*
90. **Le Président** annonce les résultats et prend note de l'approbation du sous-amendement proposé par le groupe de 45 pays et du rejet de l'amendement proposé par une majorité de pays du GASPAC. En l'absence d'objection, il considère que le Conseil d'administration est disposé à adopter l'amendement proposé par le groupe des travailleurs, tel que sous-amendé par le groupe de 45 pays.

Décision

91. Le Conseil d'administration décide:

- a) suite à la demande du groupe des employeurs et de la République de Türkiye visant à ce que la question du droit de grève soit inscrite d'urgence, pour discussion normative, à l'ordre du jour de la 112^e session (2024) de la Conférence internationale du Travail, de ne pas inscrire cette question à l'ordre du jour;
- b) que, lorsqu'il aura reçu l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice demandé à sa 349^e *bis* session (spéciale), il envisagera les mesures appropriées pour y donner suite.

(GB.349ter/INS/1, paragraphe 16, tel que modifié par le Conseil d'administration)

Observations finales

92. **La Vice-présidente travailleuse** déclare que, si la Conférence internationale du Travail a le soutien de son groupe, l'expérience a montré qu'une discussion sereine sur le droit de grève n'est pas de l'ordre du possible, et son groupe éprouve une certaine méfiance à l'égard des motifs obscurs qui sous-tendent ces propositions. Le groupe des employeurs a proposé une action normative dont le but est de frapper de nullité la jurisprudence élaborée pendant soixante-dix ans par la commission d'experts. L'oratrice invite tous ceux qui ont accusé son groupe – entre autres – de ne pas respecter la démocratie et de ne pas adhérer aux valeurs du dialogue social à regarder ce qui se passe dans leur pays.
93. L'oratrice se félicite que le groupe de 45 pays ait reconnu que la meilleure décision à prendre à la session en cours était d'attendre l'avis consultatif de la CIJ et de le soumettre au Conseil d'administration pour examen. Elle remercie le Président pour la manière dont il a dirigé les travaux de cette session extrêmement compliquée, ainsi que les autres participants, qui ont participé à un dialogue social tripartite respectueux, et elle invite le groupe des employeurs à poursuivre la discussion afin d'éviter tout conflit à l'avenir.
94. **La porte-parole du groupe des employeurs** se dit profondément déçue par le résultat auquel ont abouti les deux sessions spéciales. Elle remercie cependant les participants qui ont soutenu les positions de son groupe. Elle salue les efforts qui ont été déployés pour dégager un consensus, mais estime que l'issue des deux sessions spéciales est désastreuse pour l'OIT et témoigne d'une division profonde entre ses mandants. Le Conseil d'administration a une fois encore pris ses décisions au moyen d'un vote plutôt que par consensus, ce qui porte gravement atteinte à sa crédibilité et à son intégrité. Qu'il s'agisse du ton utilisé ou de leur teneur même, les débats qui se tiennent au sein du Conseil d'administration doivent être respectueux. L'oratrice proteste contre les accusations fallacieuses portées par le groupe des travailleurs à l'encontre de son groupe.
95. De nombreux gouvernements ayant souligné l'importance de l'inclusivité et d'un processus décisionnel démocratique, la question du droit de grève doit être inscrite à l'ordre du jour de la session suivante du Conseil d'administration afin de faire l'objet d'une discussion à la Conférence, organe suprême de l'Organisation. Le groupe des employeurs estime que la situation actuelle s'explique en partie par la réticence de certains gouvernements à l'égard du processus de démocratisation et du renforcement du rôle de la Conférence. Il est regrettable que le groupe des travailleurs n'ait pas confiance dans la décision que pourra prendre la Conférence.

96. L'oratrice félicite le Président de s'être acquitté de sa tâche dans des circonstances aussi difficiles et remercie le Bureau pour son appui. Elle remercie également la Vice-présidente employeuse pour la ténacité avec laquelle elle a défendu la position de son groupe, dont l'objectif était de faire en sorte que les décisions prises soient acceptables par tous. Étant donné l'importance de ces décisions, il importe que le Conseil d'administration s'emploie à concilier les points de vue divergents pour parvenir à un consensus.
97. **S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, un représentant du gouvernement du Maroc remercie le Bureau pour son appui indéfectible et le Président pour l'impartialité avec laquelle il a su diriger les travaux de la 349^e session et des 349^e *bis* et 349^e *ter* sessions (spéciales) du Conseil d'administration.
98. **S'exprimant au nom du groupe gouvernemental**, un représentant du gouvernement de la Namibie félicite le président pour l'efficacité de sa direction, remercie les participants pour leur ouverture à l'égard des différents points de vue exprimés et la bonne foi qu'ils ont montrée dans les négociations, et exprime sa gratitude au Bureau pour son soutien sans faille.
99. **S'exprimant au nom d'une majorité de pays du GASPAC**, une représentante du gouvernement de la République islamique d'Iran fait observer que, si les pays au nom desquels elle s'exprime n'ont pas retiré leur proposition de sous-amendement, c'est parce qu'ils restent convaincus que la Conférence internationale du Travail doit rester l'organe suprême de l'Organisation. Tous les pays du GASPAC remercient le Bureau pour son travail.
100. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) indique que le Directeur général communiquera officiellement dans les jours à venir la résolution contenant la décision du Conseil d'administration de soumettre la question relative à l'interprétation de la convention n° 87 à la CIJ, et demandera à cette dernière d'autoriser les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs dotées du statut consultatif général auprès de l'OIT à participer à la procédure consultative. Il demandera également à la CIJ d'envisager si possible l'engagement d'une procédure accélérée. Le Directeur général écrira par ailleurs au Conseil économique et social des Nations Unies pour l'informer de la requête, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord conclu en 1946 entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail (également connu sous l'appellation «Accord ONU-OIT»).
101. Dès réception de la communication du Directeur général, le greffier de la CIJ notifiera la requête à l'ensemble des États Membres de l'OIT ainsi qu'à toutes les organisations internationales dont la CIJ considérera qu'elles sont susceptibles de fournir des renseignements sur la question. La CIJ déterminera ensuite la forme des observations écrites, le délai de soumission de ces dernières et s'il y a lieu de tenir des audiences, dont il fixera la date, le cas échéant. Le Bureau commencera sous peu à constituer un dossier complet de nature à apporter un éclairage sur la question, lequel sera soumis à la CIJ. Ce dossier et les autres informations pertinentes seront publiés sur une page dédiée du site Web de l'OIT. Le Bureau fournira des informations détaillées au fur et à mesure de l'avancement du processus.
102. **Le Président** remercie tous les participants pour leurs précieuses contributions et leur remarquable investissement personnel.

Document n° 34

GB.322/INS/5, Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, octobre 2014





Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/INS/5

Section institutionnelle

INS

Date: 16 octobre 2014

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

Objet du document

Le présent document expose les modalités, la portée et le coût possibles des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT. Il porte également sur les questions qui se posent encore au sujet de la politique normative et du système de contrôle (voir le projet de décision au paragraphe 125).

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques: Le présent document a trait aux discussions en cours sur la politique normative de l'Organisation.

Incidences juridiques: Incidences découlant de l'éventuel recours à l'article 37 (paragraphe 1 et 2) de la Constitution de l'OIT, notamment de la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice et d'instituer un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. La création, le cas échéant, d'un mécanisme d'examen des normes aurait des incidences juridiques importantes.

Incidences financières: A déterminer en fonction des décisions prises.

Suivi nécessaire: A déterminer en fonction des décisions prises.

Unité auteur: Cabinet du Directeur général (CABINET).

Documents connexes: GB.309/LILS/4; GB.304/3/1(Rev.); GB.312/LILS/5; GB.320/LILS/4.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Section I. Modalités, portée et coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT	1
A. Article 37, paragraphe 1: Saisine de la Cour internationale de Justice	2
A.1. Fonction consultative de la Cour internationale de Justice: Aspects procéduraux.....	3
A.1.1. Observations générales	3
A.1.2. Ouverture de la procédure.....	4
A.1.3. Notification, invitation à participer à la procédure	5
A.1.4. Exposés écrits et oraux	6
A.1.5. Requêtes urgentes	7
A.1.6. Lecture publique de l'avis consultatif.....	7
A.1.7. Effets juridiques d'un avis consultatif	8
A.1.8. Coûts.....	9
A.1.9. Suivi institutionnel.....	9
A.2. Objet de la demande d'avis consultatif: Compétence et recevabilité	10
A.2.1. Compétence de la Cour d'examiner une demande d'avis consultatif.....	10
A.2.2. Pouvoir discrétionnaire de la Cour de refuser de donner un avis consultatif	11
A.3. Participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs aux demandes d'avis consultatifs.....	12
A.4. La situation actuelle: Formulation de la question	15
B. Article 37, paragraphe 2: Etablissement d'un tribunal interne permanent.....	15
B.1. Le tribunal.....	16
B.1.1. Etablissement.....	16
B.1.2. Compétence	16
B.1.3. Composition.....	17
B.1.4. Sélection et nomination	18
B.1.5. Constitution du panel.....	18
B.1.6. Incompatibilité.....	19
B.1.7. Démission, retrait et révocation	19
B.1.8. Remplacements et vacances.....	19
B.1.9. Statut.....	20
B.1.10. Honoraires.....	20
B.1.11. Mesures administratives	20

	<i>Page</i>
B.2. Procédure	21
B.2.1. Ouverture de la procédure.....	21
B.2.2. Participation à la procédure	22
B.2.3. Déroulement de la procédure	22
B.2.4. Phases de la procédure	23
B.2.5. Procédure écrite	23
B.2.6. Procédure orale	24
B.2.7. Publicité	24
B.2.8. Adoption des décisions; quorum; effet de la sentence du tribunal	24
B.3. Coûts	25
Section II. Examiner les questions qui se posent encore au sujet de la politique normative et du système de contrôle	26
A. Concevoir un mécanisme d'examen des normes	27
B. Fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence	28
C. Questions liées au contrôle régulier et au contrôle fondé sur la présentation de plaintes	28
D. Questions liées au fonctionnement de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	29
 <i>Annexes</i>	
I. Projet de résolution du Conseil d'administration du BIT	31
II. Projet de Statut.....	33

Introduction

1. En mars 2014, au terme d'une vaste procédure de consultation menée avec tous les groupes, le Conseil d'administration a été invité à donner ses orientations sur des propositions concrètes afin de résoudre les questions en suspens concernant le système de contrôle des normes. Compte tenu de l'urgence et de la gravité de la situation, le Conseil a jugé nécessaire d'approfondir les options envisageables en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et demandé au Directeur général d'établir pour sa 322^e session (novembre 2014) un document fixant les modalités possibles, la portée et le coût des mesures pouvant être prises au titre de l'article 37 de la Constitution en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT¹. Le Conseil d'administration a également reconnu qu'un certain nombre de mesures pourraient être examinées en vue d'améliorer les méthodes de travail du système de contrôle des normes et a demandé au Directeur général de présenter à la 322^e session du Conseil un calendrier pour l'examen des questions qui se posent encore au sujet du système de contrôle et pour le lancement du mécanisme d'examen des normes.
2. Le présent document est ainsi divisé en deux sections. La Section I porte sur les modalités pratiques des deux mesures prévues à l'article 37 de la Constitution, à savoir la soumission d'une requête pour avis consultatif à la Cour internationale de Justice (ci-après, la CIJ) et l'institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. La Section II porte sur un certain nombre de questions qui se posent encore concernant la politique normative de l'Organisation et le système de contrôle.

Section I. Modalités, portée et coût des mesures pouvant être prises au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT

3. La partie A expose les principales caractéristiques et aspects procéduraux de la fonction consultative de la Cour internationale de Justice, l'accent étant mis sur les questions qui revêtent une importance particulière pour l'OIT, comme la possibilité pour les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs de participer directement à la procédure. Pour faciliter la discussion, elle comporte également une proposition de libellé de questions sur le droit de grève et le mandat de la commission d'experts qui pourraient être portées devant la CIJ, ainsi qu'un projet de résolution du Conseil d'administration contenant la question dont la Cour devrait être saisie (annexe I).
4. La partie B formule des propositions concernant l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT. Ces propositions, qui tiennent compte des spécificités des

¹ Document GB.320/LILS/4, paragr. 41 a). La question de l'interprétation des conventions internationales du travail et d'un éventuel recours à l'article 37 a été examinée à plusieurs reprises ces quatre dernières années. Voir *Non-document sur l'interprétation des Conventions internationales du travail* (février 2010); *Document exploratoire informel sur l'interprétation des Conventions internationales du travail* (octobre 2010); *Le système de contrôle de l'OIT: note d'information factuelle et historique* (septembre 2012); *Document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (février 2013). Ces documents peuvent être consultés sur le site: <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/art37.htm>.

conventions et de la nature tripartite de l'Organisation, visent à mettre en place un mécanisme économiquement viable permettant un règlement rapide des questions d'interprétation. Un projet de Statut (annexe II) a été élaboré sur la base des débats antérieurs et de recherches approfondies concernant le fonctionnement des cours et tribunaux internationaux actuellement en activité. Cette partie contient également des informations pratiques sur l'estimation du coût et la durée possible de la procédure.

5. Il convient de préciser d'emblée que les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT sont complémentaires et ne s'excluent pas mutuellement. L'article 37, paragraphe 1, qui porte sur la fonction consultative de la CIJ, date du texte original de la Constitution établi en 1919 tandis que l'article 37, paragraphe 2, qui prévoit l'institution d'une instance judiciaire interne, remonte à l'amendement de la Constitution en 1946. Dans son libellé actuel, l'article 37 part du postulat que les questions les plus sensibles concernant l'interprétation des conventions de l'OIT et toute question portant sur l'interprétation de la Constitution elle-même devraient être portées devant la CIJ, alors que les demandes relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT qui seraient moins complexes ou qui se prêteraient mieux à un règlement rapide pourraient être soumises à un tribunal interne.
6. Bien que, conformément à la décision du Conseil d'administration, le présent document traite des deux options prévues par l'article 37 de la Constitution de l'OIT, il convient de rappeler que le Conseil pourrait aussi en examiner d'autres, notamment la possibilité de tenir une discussion tripartite sur les questions qui se sont posées au sujet du droit de grève, de son application et des limites à son exercice. Cette discussion tripartite pourrait, par exemple, prendre la forme d'un débat pendant une session du Conseil ou lors d'une réunion convoquée à cette fin par celui-ci, d'une question spécifique inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail ou encore d'une session spéciale de la Commission de l'application des normes de la Conférence.

A. Article 37, paragraphe 1: Saisine de la Cour internationale de Justice

7. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT dispose que «toutes questions ou difficultés» (*any question or dispute* en anglais) relatives à l'interprétation de la Constitution ou des conventions internationales du travail conclues par les Etats Membres, en vertu de ladite Constitution, «seront soumises à l'appréciation» (*shall be referred for decision* en anglais) de la CIJ. Malgré les différences entre les versions anglaise et française, l'article 37, paragraphe 1, exprime l'intention manifeste des rédacteurs de confier, en dernier ressort, le règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation de la Constitution ou d'une convention internationale du travail à la plus haute autorité judiciaire du système des Nations Unies et de reconnaître que ses avis seront acceptés comme décisifs. Au regard de la théorie et de la pratique constitutionnelle, l'article 37, paragraphe 1, a toujours été compris comme conférant un effet obligatoire et décisoire aux avis consultatifs obtenus sur cette base.
8. Dans ses premières années d'existence, l'OIT (en réalité, la Société des Nations agissant sur demande de l'Organisation) a sollicité l'avis de la Cour permanente de Justice internationale à six reprises entre 1922 et 1932 (dont une demandant spécifiquement l'interprétation d'une convention internationale du travail) mais n'a jamais demandé à ce jour celui de la CIJ². Ces six requêtes ont toutes été soumises à la CPJI par l'intermédiaire

² La Cour permanente de Justice internationale (CPJI) – prédécesseur de la CIJ – a tenu sa séance inaugurale en 1922 et a été dissoute en 1946. Durant cette période, elle a instruit 29 affaires contentieuses entre des Etats et rendu 27 avis consultatifs, dont six concernaient l'OIT: *Désignation*

du Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

9. L'article 14 du Pacte, qui prévoyait la création d'une Cour permanente de Justice internationale, disposait également que la Cour donnerait «des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée». Selon l'interprétation qui lui a été donnée dans la pratique, reflétée par la suite à l'article 82 du Règlement de la Cour de 1936, deux types d'avis consultatifs étaient envisagés: les avis liés à un «différend» (*dispute* en anglais), concernant essentiellement les affaires contentieuses, et les avis relatifs à un «point» non contentieux (*question* en anglais).
10. L'article 14 du Pacte a été remplacé par l'article 96 de la Charte des Nations Unies, qui reprend le même schéma et octroie le droit d'engager une procédure consultative «sur toute question juridique» aux deux organes principaux de l'Organisation des Nations Unies, à savoir l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, ainsi qu'aux agences spécialisées autorisées par l'Assemblée générale à demander à la Cour des avis consultatifs sur «des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité». L'article 65 du Statut de la CIJ, successeur de la CPJI, reproduit pour ainsi dire à l'identique cette disposition. Il existe un élément important de continuité entre les deux Cours, ce qui pourrait avoir un impact positif sur les avis consultatifs que demanderait l'OIT.

A.1. Fonction consultative de la Cour internationale de Justice: Aspects procéduraux

A.1.1. Observations générales

11. Contrairement à sa compétence en matière contentieuse, la fonction consultative de la CIJ n'a pas pour but de régler les différends entre Etats (bien qu'elle puisse contribuer à un tel règlement) mais plutôt de fournir un avis juridique aux organes et institutions qui sollicitent son opinion³. La procédure de consultation est régie par les articles 65 et 66 du Statut de la Cour et les articles 102 à 109 de son Règlement⁴.
12. Toutefois, la distinction majeure est qu'il n'existe pas d'«affaire» à juger dans une procédure consultative et donc pas de «parties» en présence. C'est une demande d'avis juridique qui est soumise à la Cour, et cette dernière doit s'assurer d'obtenir toutes les

*du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail (1922); Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture (1922); Compétence de l'OIT pour l'examen de propositions tendant à organiser et développer les moyens de production agricole (1922); Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron (1926); Ville libre de Dantzig et l'OIT (1930); Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes (1932). Pour un bref compte rendu sur ces affaires, voir S.M. Schwebel: «Was the capacity to request an advisory opinion wider in the Permanent Court of International Justice than it is in the International Court of Justice?», *British Yearbook of International Law* (1991, vol. 62), pp. 87-90.*

³ Sur les aspects procéduraux de la fonction consultative de la CIJ, voir S. Rosenne: *The law and practice of the International Court 1920-2005*, 4^e édition (2006, vol. III), pp. 1653-1703; C.F. Amerasinghe: *Jurisdiction of specific international tribunals* (2009), pp. 199-254; R. Kolb: *The International Court of Justice* (2013), pp. 1102-1111; M. Pomerance: *The advisory function of the International Court in the League and UN Eras* (1973), pp. 277-329.

⁴ Le texte intégral du Statut et du Règlement de la CIJ, ainsi que le texte de tous les avis consultatifs et documents de référence, peuvent être consultés à l'adresse www.icj-cij.org. Des informations supplémentaires sur la fonction consultative de la Cour figurent sur le site <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/art37.htm>.

informations nécessaires au moyen d'exposés écrits et/ou oraux avant de rendre son avis. Par conséquent, le consentement des parties à un différend, qui fonde la compétence de la Cour en matière contentieuse, n'est pas requis dans une procédure consultative.

13. Selon le Statut de la Cour, une demande formelle d'avis consultatif doit émaner d'un organe autorisé par la Charte des Nations Unies à présenter une telle requête, comme indiqué plus haut⁵. L'Assemblée générale des Nations Unies ayant dûment autorisé l'OIT à demander des avis consultatifs, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de sa Charte, si l'Organisation présentait une demande d'avis consultatif, il est probable que la Cour fonderait principalement sa compétence sur l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord de 1946 entre les Nations Unies et l'OIT, qui autorise expressément cette dernière à demander un avis consultatif, et sur la Résolution 50(I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1946, par laquelle l'Assemblée générale a approuvé l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT⁶.

A.1.2. Ouverture de la procédure

14. La procédure consultative commence par le dépôt d'une requête pour avis consultatif, qui doit être formulée par écrit et transmise à la Cour. Il appartient à l'organisation requérante de formuler la question et de déterminer comment la décision de demander un avis consultatif doit être prise. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la CIJ, «les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question⁷.» Cette documentation doit contenir toutes les informations de base sur le fond du différend et peut également renvoyer aux débats qui ont amené le requérant à demander un avis consultatif⁸.

⁵ Selon l'*Annuaire de la CIJ* (2010-11, pp. 107-108), hormis le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, trois organismes des Nations Unies et 16 organisations sont actuellement autorisés à demander des avis consultatifs. A ce jour, seules quatre institutions spécialisées ont sollicité un avis consultatif auprès de la Cour: l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), l'Organisation Maritime Internationale (OMI), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

⁶ L'article IX, paragraphe 3, de l'Accord NU-OIT dispose que la demande peut être adressée à la CIJ par la Conférence ou par le Conseil d'administration du BIT autorisé par la Conférence. Cette autorisation a été donnée en 1949; voir CIT: «Résolution concernant la procédure pour les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice», *Bulletin officiel* (1949, XXXII), pp. 362-363. L'article IX, paragraphe 4, de l'Accord prévoit en outre que l'OIT doit informer le Conseil économique et social des Nations Unies dans le cas d'une demande d'avis consultatif à la CIJ. Un projet de lettre au Secrétaire général figure sur le site <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/art37.htm>.

⁷ En outre, conformément à l'article 104 du Règlement de la Cour, «les documents ... sont transmis à la Cour en même temps que la requête ou le plus tôt possible après celle-ci, dans le nombre d'exemplaires requis par le Greffe». En pratique, la Cour n'attend pas nécessairement d'avoir reçu la documentation pertinente de la part du plus haut fonctionnaire de l'organisation requérante avant de fixer un délai pour la présentation des exposés écrits.

⁸ La décision de l'organisation requérante de présenter une demande constitue la première étape, mais la Cour n'est officiellement saisie de l'affaire qu'après que le Greffe a reçu la lettre d'accompagnement; la date de réception de son exemplaire original constitue la date d'ouverture de la procédure. Bien que cela arrive rarement en pratique, la demande n'est pas toujours soumise à la Cour immédiatement après que l'organisation requérante a pris la décision; dans l'affaire *OMCI*,

15. A ce jour, toutes les demandes soumises à la Cour ont pris la forme d'une résolution officielle adoptée suivant une procédure habituelle par l'organisation requérante. Ces résolutions contiennent généralement un préambule de quelques paragraphes exposant le contexte du problème sur lequel l'avis est sollicité, suivi par la ou les questions posées à la Cour. La résolution comprend parfois les instructions données à la direction de l'organisation requérante quant aux documents à transmettre à la Cour, les mesures à prendre en attendant l'avis ainsi que les mesures de suivi une fois l'avis reçu⁹.

A.1.3. Notification, invitation à participer à la procédure

16. L'article 66, paragraphe 1, du Statut dispose que: «Le Greffier notifie immédiatement la requête demandant l'avis consultatif à tous les Etats admis à ester en justice devant la Cour». L'article 66, paragraphe 2, précise que: «En outre, à tout Etat admis à ester devant la Cour et à toute organisation internationale jugés, par la Cour ou par le Président si elle ne siège pas, susceptibles de fournir des renseignements sur la question, le Greffier fait connaître, par communication spéciale et directe, que la Cour est disposée à recevoir des exposés écrits dans un délai à fixer par le Président, ou à entendre des exposés oraux au cours d'une audience publique tenue à cet effet.»
17. Tous les Etats admis à ester en justice devant la Cour sont automatiquement informés, de manière générale, des demandes d'avis consultatif énoncées à l'article 66, paragraphe 1; en revanche, seuls les Etats et les organisations internationales qui, de l'avis de la Cour, sont en mesure de fournir des renseignements spécifiques, reçoivent la communication spéciale et directe prévue à l'article 66, paragraphe 2. Il convient de noter que les Etats ou les organisations qui reçoivent une communication spéciale conformément à l'article 66, paragraphe 2, ont le droit de participer à toute phase écrite ou orale de la procédure s'ils le souhaitent, mais qu'ils n'ont aucune obligation à cet égard. En outre, comme il est expliqué plus en détail ci-après, à chaque fois qu'un avis consultatif concernant l'OIT a été demandé, les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont été autorisées à participer à la procédure.
18. La Cour a toujours pris un soin particulier de s'assurer que les informations à sa disposition sont suffisamment complètes et adéquates pour lui permettre d'exercer sa fonction judiciaire. En fait, elle se préoccupe toujours de savoir si «elle dispose de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée et qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire» (*Mur*, 2004, paragr. 56). La Cour rendant un avis consultatif qui dit le droit sur la base des faits qui lui sont soumis à la date de la décision (*Armes nucléaires/ONU*, 1996, paragr. 97), si l'OIT demandait un avis consultatif à la CIJ, il faudrait impérativement s'assurer que le plus grand nombre possible d'Etats Membres – de toutes les régions et représentant tous les systèmes juridiques – participent activement à la procédure et lui communiquent les informations pertinentes.

l'organisation requérante a décidé le 19 janvier 1959 de soumettre une demande, mais celle-ci n'a été signifiée à la Cour que le 23 mars; dans l'affaire des *Armes nucléaires/OMS*, la décision a été prise le 14 mai 1993 mais n'a été transmise à la Cour que le 3 septembre. Un projet de lettre d'accompagnement envoyé au Greffier de la CIJ figure sur le site <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/art37.htm>.

⁹ Comme en témoigne la jurisprudence de la Cour, cette dernière se fonde souvent sur les indications données dans le préambule de la résolution pour identifier l'objet de la demande et la nature de la question. Voir Rosenne, *op. cit.*, vol. II, p. 965; et Amerasinghe, *op. cit.*, p. 204.

A.1.4. Exposés écrits et oraux

- 19.** La Cour fixe par ordonnance le délai pour toute présentation d'exposés écrits par les Etats et les organisations internationales qui ont été invités à participer à la procédure. Ce délai varie en pratique entre deux et six mois. La Cour peut décider de prolonger ce délai et peut également décider de solliciter une série d'observations écrites sur les exposés écrits des autres intervenants ¹⁰.
- 20.** Le Statut de la Cour prévoit que les participants à la procédure consultative peuvent se voir accorder un droit de réponse aux exposés présentés par les autres intervenants. Aux termes de l'article 66, paragraphe 4, du Statut: «Les Etats et les organisations qui ont présenté des exposés écrits ou oraux sont admis à discuter les exposés faits par d'autres Etats et organisations dans les formes, mesures et délais fixés, dans chaque cas d'espèce, par la Cour.» En outre, aux termes de l'article 105 du Règlement de la Cour: «Le Greffier communique les exposés écrits soumis à la Cour aux Etats et organisations qui en ont eux-mêmes présenté. La Cour ou, si elle ne siège pas, le Président: *a)* détermine sous quelle forme et dans quelle mesure les observations qu'autorise l'article 66, paragraphe 4, du Statut peuvent être reçues et fixe le délai dans lequel elles peuvent être déposées par écrit; *b)* décide si une procédure orale aura lieu, pendant laquelle des exposés et observations pourront être présentés à la Cour en vertu de l'article 66 du Statut, et en fixe le cas échéant la date d'ouverture.»
- 21.** La Cour peut, à sa discrétion, décider de tenir des audiences publiques pour les exposés oraux ¹¹. En revanche, lorsque la procédure est urgente ou si des contraintes de temps l'exigent, elle peut renoncer à tenir des audiences publiques. Les participants qui ont communiqué un exposé écrit ne sont aucunement tenus de participer à la procédure orale et, inversement, la participation à la procédure orale n'est pas conditionnée à la participation à une phase écrite. Si, techniquement, dans le cas d'une procédure consultative, il n'existe pas de «parties» et les Etats ne désignent pas un «agent» pour présenter leur point de vue (ces termes sont uniquement utilisés dans les affaires contentieuses), en pratique cependant une demande d'avis consultatif peut être menée selon des modalités très semblables à celles qui prévalent en matière contentieuse ¹².

¹⁰ Sur le plan théorique, rien ne semble s'opposer à ce qu'un Etat soumette des exposés écrits au nom d'un groupe régional. Dans l'affaire du *Mur* (2004), l'Irlande, qui assurait à l'époque la présidence tournante de l'Union européenne, a déposé un exposé écrit au nom de l'Union européenne.

¹¹ La durée des audiences dépend, *inter alia*, du nombre d'entités qui ont manifesté leur intention de présenter des exposés oraux. Les participants peuvent disposer de 45 minutes à une heure. Les juges peuvent demander aux participants de fournir des réponses écrites aux questions qu'ils posent durant les audiences. A ce jour, seul un cas n'a donné lieu à aucune audience car, quand bien même la Cour avait décidé de tenir de telles audiences, aucun Etat n'avait demandé à être entendu.

¹² Il n'existe pas de règle préétablie quant à l'ordre des exposés oraux en audience publique, mais c'est toujours le plus haut fonctionnaire de l'organisation requérante qui s'est adressé d'abord à la Cour. Les représentants des organisations requérantes se contentent normalement de fournir des informations ou des explications générales sur le point de vue du secrétariat de leur organisation.

22. Aux termes de l'article 106 de son Règlement, la Cour peut, durant la procédure, décider que les observations et exposés écrits ainsi que les documents annexés seront rendus accessibles au public. En pratique, la Cour rend ces documents publics à l'ouverture de la procédure orale, en les affichant sur son site Internet ¹³.

A.1.5. Requêtes urgentes

23. L'article 103 du Règlement de la Cour prévoit que: «Lorsque l'organe ou institution autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander un avis consultatif informe la Cour que la demande appelle une réponse urgente, ... la Cour prend toutes mesures utiles pour accélérer la procédure et se réunit le plus tôt possible pour tenir audience et délibérer sur la demande ¹⁴.» La Cour examine la nécessité de rendre rapidement un avis dans chaque cas d'espèce, et son Règlement ne comporte pas de dispositions spécifiques sur la façon dont elle peut accélérer la procédure. Lorsqu'elle reconnaît l'urgence d'une demande, la Cour fixe normalement des délais assez brefs pour les exposés écrits et/ou les observations écrites et/ou pour l'ouverture de la procédure orale. La Cour n'a à ce jour jamais renoncé à la phase écrite ou orale dans les demandes urgentes d'avis consultatif.

A.1.6. Lecture publique de l'avis consultatif

24. La Cour prononce son avis en séance publique. Désormais, la lecture de l'avis est retransmise en direct sur le site Internet de la Cour. Suivant un format plus ou moins standardisé, employé dans les affaires contentieuses comme dans les procédures consultatives, le texte de l'avis consultatif contient les éléments suivants: la composition de la Cour, un compte rendu succinct de la procédure, les différents arguments et points de vue, le raisonnement de la Cour et, dans le dernier paragraphe, intitulé *dispositif*, la réponse de la Cour à la (aux) question(s) posée(s). L'avis indique en outre le nom des juges qui ont voté pour et contre les principales conclusions de la Cour, et de ceux qui ont joint une opinion individuelle ou dissidente. Après la lecture de l'avis, un exemplaire dûment signé et scellé est remis au représentant de l'organisation requérante, un autre est envoyé au Secrétaire général des Nations Unies et un troisième est déposé aux Archives de la Cour.

¹³ La pratique varie considérablement quant au nombre d'exposés écrits/d'observations écrites et d'interventions orales que la Cour doit prendre en considération. Dans l'affaire du *Mur* (2004), la Cour a reçu des exposés écrits de 48 entités et entendu les arguments oraux de 15 d'entre elles. Dans l'affaire des *Armes nucléaires/ONU* (1996), elle a reçu 28 exposés écrits ainsi que trois observations écrites de la part d'Etats sur les exposés écrits des autres, et a entendu 21 exposés oraux. Dans l'affaire du *Kosovo* (2010), la Cour a reçu 35 exposés écrits ainsi que 14 observations écrites sur les exposés écrits des autres intervenants, et a entendu 29 exposés oraux.

¹⁴ Par exemple, une réponse urgente a été demandée dans les affaires suivantes: *Mur* (2004); *Armes nucléaires/ONU* (1996); *Accord entre l'OMS et l'Egypte* (1980). Parfois, les requérants n'invoquent pas l'article 103 mais demandent que l'avis consultatif soit rendu «d'urgence», «en priorité», «au plus tôt» ou «en tenant compte des contraintes de temps».

A.1.7. Effets juridiques d'un avis consultatif

25. Les avis consultatifs ne sont ni définitifs ni obligatoires, au sens donné à ces termes aux articles 59 et 60 du Statut de la Cour en ce qui concerne les affaires contentieuses¹⁵. Ils peuvent cependant être considérés comme obligatoires par le biais de conventions ou d'actes spécifiques des organisations internationales. Par exemple, les avis consultatifs relatifs à la révision des jugements du Tribunal administratif de l'OIT se voient conférer un effet obligatoire par l'article XII du Statut du Tribunal. De même, l'article IX (section 32) de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées dispose que, si un différend surgit entre une des institutions spécialisées et un Etat Membre, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé à la Cour internationale de Justice, et que «l'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif». Quoiqu'il en soit, la Cour a toujours souligné que de telles clauses ne portent pas atteinte à la nature de sa fonction consultative, pas plus qu'elles n'influent sur le raisonnement qu'elle suit ou sur le fond des avis consultatifs. La Cour a toujours établi une distinction entre le caractère consultatif de sa fonction et les effets particuliers que les parties à un différend existant souhaitent attribuer à un avis consultatif (*Immunité de juridiction*, 1999, paragr. 25).

Procédure consultative: Modalités

- La compétence consultative de la Cour est ouverte à l'Assemblée générale des Nations Unies, au Conseil de sécurité (sur toute question juridique) et aux autres entités autorisées à s'en prévaloir par l'Assemblée générale (sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité).
- La demande d'avis consultatif doit être fondée sur une décision de l'organe compétent de l'organisation concernée, contenant la question posée à la Cour.
- La demande doit être accompagnée d'un dossier contenant toutes les informations qui, de l'avis de l'organisation concernée, doivent être portées à la connaissance de la Cour.
- Les avis consultatifs ont pour objectif de donner des avis juridiques à l'organisation qui formule la demande.
- Lorsqu'elle décide de qui est habilité à participer à la procédure consultative, le principal objectif de la Cour est de s'assurer que, autant que possible, tous les acteurs concernés sont impliqués et qu'ainsi toutes les informations pertinentes sont à sa disposition.
- La Cour a montré qu'elle est disposée à accepter la participation d'acteurs autres que les organisations intergouvernementales ou que les Etats si: a) cela permet d'obtenir les informations les plus précises et factuelles possibles; b) les circonstances particulières de l'affaire le justifient.
- La procédure d'avis consultatif se déroule sur la base de soumissions écrites – qui peuvent inclure des observations sur les exposés des autres intervenants – et/ou d'audiences.
- La Cour est disposée à accélérer la procédure consultative si la demande lui en est faite expressément.

26. Même si les avis consultatifs ne sont pas obligatoires, pas plus qu'ils n'ont l'autorité de la chose jugée, ils reflètent l'état du droit international et bénéficient de l'autorité de la Cour internationale de Justice, organe judiciaire principal des Nations Unies, et, à ce titre, ils ont un poids juridique important. Il convient de rappeler que certains avis consultatifs contiennent des prononcés judiciaires de grande importance et qui sont maintenant considérés comme des jalons dans le développement du droit international, par exemple: concernant la capacité des organisations intergouvernementales de présenter des réclamations au niveau international (*Réparation des dommages subis*, 1949); concernant la notion de normes impératives du droit international imposant des obligations *erga*

¹⁵ Comme l'a déclaré la Cour à plusieurs reprises, «Ces avis sont consultatifs, non obligatoires [et] sont destinés à éclairer l'Organisation des Nations Unies» (*Privilèges et Immunités*, 1989, paragr. 31).

omnes (Réserves à la Convention sur le génocide, 1951); en donnant une interprétation large des fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, y compris en matière de maintien de la paix et de la sécurité (Certaines dépenses des Nations Unies, 1962); et concernant l'obligation des Etats de ne pas reconnaître une situation illicite découlant d'une violation grave du droit international (Sud-Ouest africain, 1971).

27. S'agissant de l'OIT, il convient de faire référence à l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale de 1922 concernant la désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, qui, aujourd'hui encore, reste le seul avis juridique faisant autorité sur les questions liées à la représentativité des organisations de travailleurs et sur lequel la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence fonde systématiquement ses décisions. Il convient également de noter que la raison d'être de l'article 37 de la Constitution de l'OIT est de reconnaître l'avis de la CIJ comme ultime recours en matière d'interprétation et d'accepter son «appréciation» comme règlement définitif de la «difficulté». Par conséquent, selon la lettre et l'esprit de la Constitution de l'OIT, il est clair que les avis consultatifs de la CIJ bénéficient d'une légitimité et d'une autorité supplémentaires à l'égard de tous les Membres de l'Organisation.

A.1.8. Coûts

28. Les demandes d'avis consultatif donnent lieu à des frais minimes. Aucune disposition n'impose de frais administratifs ou de procédure pour le dépôt d'une requête auprès de la CIJ. Conformément à l'article 33 de son Statut, les frais de la Cour sont pris en charge par les Nations Unies, dont le budget intègre en fait celui de la Cour. Les seuls frais concernent la reproduction du dossier dans le nombre d'exemplaires requis par le Greffe (45 en anglais et 45 en français) et les frais de mission du représentant de l'organisation requérante, s'il participe à la phase orale de la procédure.

A.1.9. Suivi institutionnel

29. La Cour a toujours considéré qu'il appartient exclusivement à l'organisation requérante de décider de l'utilité pratique de l'avis consultatif et, une fois que la Cour a dit le droit, que c'est à ladite organisation de tirer les conclusions de l'avis. Comme elle l'a indiqué dans une affaire récente, «la Cour ne peut substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite» (*Mur*, 2004, paragr. 62). Dans certains cas, notamment lorsque la décision de demander un avis consultatif est prise dans un contexte politique très polarisé, ou résulte d'un vote divisé, la mise en œuvre de l'avis de la Cour peut s'avérer particulièrement difficile. Selon la pratique courante des Nations Unies, le Secrétaire général distribue l'avis consultatif à tous les Etats Membres, le publie dans les Documents officiels et veille à ce qu'un point soit inscrit à cet égard à l'ordre du jour de l'organisation requérante. Le Secrétaire général peut également être appelé à se conformer à toutes les instructions particulières figurant dans la résolution contenant la demande d'avis consultatif. Dans la plupart des cas, à la réception d'un avis, l'Assemblée générale adopte une ou plusieurs résolutions aux termes desquelles elle exprime ses remerciements à la Cour, prend acte de son avis et communique ses recommandations aux Etats Membres en vue de la mise en œuvre de ses conclusions¹⁶.

¹⁶ En général, ces résolutions reflètent l'acceptation intégrale et le plus grand respect pour l'avis de la Cour. Cependant, il n'est pas rare que certains Etats votent contre ces résolutions et refusent de se conformer à l'avis juridique de la Cour, auquel cas ce dernier est sérieusement affaibli et laisse fondamentalement en suspens la question controversée à l'origine de la demande.

30. Les six avis consultatifs rendus à la demande de l'OIT ont tous été publiés au Bulletin officiel du BIT et mentionnés dans le rapport du Directeur général à la Conférence. L'Organisation leur a également donné effet, en fonction de la question concernée, dans sa pratique ultérieure. Par exemple, suite à l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale relatif à l'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, le Conseil d'administration a décidé en 1933 de proposer une révision de la convention, qui fut finalement adoptée par la Conférence en 1934¹⁷.

A.2. **Objet de la demande d'avis consultatif: Compétence et recevabilité**

31. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour considère d'abord si elle a *compétence* et, auquel cas, s'il existe une raison pour laquelle, à sa *discretion*, elle devrait refuser de l'exercer. Comme elle l'a déclaré: «La Cour ne saurait toutefois exercer ce pouvoir discrétionnaire que si elle a établi au préalable qu'elle a compétence dans l'espèce considérée; si la Cour n'est pas compétente, la question de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne se pose pas.» (*Armes nucléaires/OMS*, 1996, paragr. 14).

A.2.1. Compétence de la Cour d'examiner une demande d'avis consultatif

32. La Cour a toujours souligné que sa compétence est subordonnée à plusieurs conditions, à savoir: l'avis consultatif doit être demandé par un organe dûment autorisé à le solliciter; l'avis doit concerner une question juridique; et, lorsque la demande d'avis n'émane pas de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, la question doit se poser dans le cadre des activités de l'organe requérant (*Mur*, 2004, paragr. 14; *Kosovo*, 2010, paragr. 19).
33. S'agissant de la nature juridique de la question, la Cour a fait observer que les questions libellées en termes juridiques et soulevant des problèmes de droit international sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit et sont des questions ayant un caractère juridique (*Armes nucléaires/ONU*, 1996, paragr. 13). Selon la jurisprudence de la Cour, le terme «question juridique» ne doit pas être interprété de manière restrictive, et la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, même abstraite (*Conditions d'admission*, 1948, paragr. 61), voire purement académique ou historique (*Sahara occidental*, 1975, paragr. 18-19).
34. La Cour a fait observer à plusieurs reprises que le fait qu'une question juridique comporte également des aspects politiques (ce qui est, par la nature des choses, le cas de bon nombre de questions qui viennent à se poser dans la vie internationale) ne suffit pas à la priver de son caractère juridique (*Kosovo*, 2010, paragr. 27; *Mur*, 2004, paragr. 41). Elle a en outre estimé que la nature politique des mobiles qui peuvent avoir inspiré la demande, et les implications politiques potentielles de l'avis consultatif sont sans pertinence au regard de l'établissement de sa compétence (*Armes nucléaires/ONU*, 1996, paragr. 13). La Cour a même considéré que, lorsque les considérations politiques jouent un rôle marquant, il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion (*Accord entre l'OMS et Egypte*, 1980, paragr. 33).

¹⁷ Voir *Procès-verbal du Conseil d'administration*, 64^e session (1933), p. 20; et CIT, 18^e session, *Compte rendu des travaux* (1934), pp. 196, 202.

35. La Cour a également estimé que le manque de clarté dans la rédaction d'une question ne la prive pas de sa compétence et a rappelé à cet égard qu'elle a souvent été amenée à élargir, interpréter, voire reformuler les questions qui lui étaient posées (*Mur*, 2004, paragr. 38; *Kosovo*, 2010, paragr. 50).
36. Lorsque la demande d'avis consultatif émane d'un organe autre que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, la Cour, en se prononçant sur sa compétence, doit non seulement s'assurer que la demande concerne une question juridique, mais également que cette question se pose dans le cadre des activités de l'organisation requérante. A ce jour, la Cour a refusé dans un seul cas de donner l'avis consultatif demandé, au motif que la question posée n'entrait pas dans le cadre de l'activité de l'organisation concernée et, partant, qu'une «... condition essentielle pour fonder sa compétence en l'espèce [faisait] défaut» (*Armes nucléaires/OMS*, 1996, paragr. 31)¹⁸.

A.2.2. Pouvoir discrétionnaire de la Cour de refuser de donner un avis consultatif

37. S'agissant de son pouvoir discrétionnaire d'exercer sa compétence et de refuser de répondre à une question pour des motifs d'opportunité judiciaire, la position constante de la Cour est que, même si elle dispose d'une large marge d'appréciation à cet égard, elle a toujours été consciente que sa réponse à une demande d'avis consultatif constitue une participation à l'action de l'Organisation, qu'elle ne devrait pas, en principe, refuser de donner un avis consultatif et que seules des raisons décisives pourraient l'amener à opposer un tel refus (*Armes nucléaires/ONU*, 1996, paragr. 14; *Mur*, 2004, paragr. 44). En réalité, dans son histoire, la Cour n'a jamais refusé de donner suite à une demande d'avis consultatif en se fondant sur son pouvoir discrétionnaire¹⁹.

Objet de la requête: Éléments clés

- La question posée à la Cour doit être de nature juridique.
- La question doit être directement liée aux activités de l'organisation requérante et doit concerner des questions relevant de son domaine de compétence ou de spécialité.
- Le fait que la question peut avoir des dimensions politiques, ou est abstraite ou imprécise, ne suffit pas, en principe, pour que la Cour refuse de donner un avis.
- Si elle le juge approprié, la Cour peut reformuler ou interpréter la question pour rendre son avis.

¹⁸ Tout en réaffirmant que les organisations internationales jouissent de «pouvoirs implicites» (qui leur sont implicitement conférés parce qu'essentiels à l'exercice de leurs fonctions), la Cour a rappelé que les institutions spécialisées sont des organisations autonomes investies de responsabilités et de pouvoirs dans un domaine donné, qui, toutefois, sont nécessairement limités à leur sphère de spécialité (par exemple, la santé publique dans le cas de l'OMS) et ne peuvent empiéter sur ceux des autres organes du système des Nations Unies (par exemple, la légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires et le désarmement nucléaire).

¹⁹ La CPJI ne l'a fait qu'une seule fois, eu égard «aux circonstances toutes particulières de l'espèce, à savoir, notamment, que cette question concernait directement un différend déjà né auquel était partie un Etat qui n'avait pas adhéré au Statut de la Cour permanente, n'était pas membre de la Société des Nations, s'opposait à la procédure et refusait d'y prendre part de quelque manière que ce soit (*Statut de la Carélie orientale, C.P.J.I. série B n° 5*)» (*Armes nucléaires/ONU*, 1996, paragr. 14).

38. Dans les affaires récemment portées devant elle, la Cour n'a accepté comme raison décisive aucun des arguments invoqués pour l'inviter à refuser de donner un avis consultatif. Ainsi, elle a rejeté des arguments concernant: les motifs de la demande; le caractère vague ou abstrait de la question posée; ou le fait que l'avis pourrait entraver des négociations en cours, nuire à une solution négociée, ou ne serait d'aucune utilité. Elle a clairement indiqué à cet égard qu'il appartient à l'organe requérant, et non à la Cour, de déterminer si l'avis est nécessaire au bon exercice de ses fonctions (*Mur*, 2004, paragr. 62; *Kosovo*, 2010, paragr. 34).

A.3. Participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs aux demandes d'avis consultatifs

39. La question de savoir si les partenaires sociaux peuvent participer à la procédure consultative a été au cœur du débat sur le renvoi éventuel à la Cour internationale de Justice d'une question ou difficulté concernant l'interprétation d'une convention ²⁰.

40. L'incertitude découle de l'article 66, paragraphe 2, du Statut de la Cour, qui dispose ce qui suit: «à tout Etat admis à ester devant la Cour et à toute organisation internationale jugés par la Cour ... susceptibles de fournir des renseignements sur la question, le Greffier fait connaître ... que la Cour est disposée à recevoir des exposés écrits ... ou à entendre des exposés oraux ...» sur la question. En effet, la Cour a interprété restrictivement le terme «organisation internationale» figurant dans cet article, essentiellement afin d'exclure la participation des organisations non gouvernementales. Dans le cadre de la procédure consultative sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour avait reçu un grand nombre de communications spontanées de la part d'organisations non gouvernementales; en conséquence, elle a adopté en 2004 l'Instruction de procédure XII, qui donne à penser que les termes «organisation internationale» et «organisation intergouvernementale» ont la même acception ²¹.

²⁰ En 1993, un document du Bureau sur l'interprétation des conventions internationales du travail mentionnait ce qui suit: «il est sans doute permis de penser qu'il importe davantage, pour que la spécificité de l'Organisation et des conventions internationales du travail soit convenablement prise en compte devant la Cour, d'assurer un accès approprié aux partenaires sociaux, afin qu'ils puissent eux-mêmes faire valoir leurs intérêts et leurs intentions, que de se préoccuper des méthodes et principes d'interprétation qui peuvent être appliqués par la Cour» (GB.256/SC/2/2, paragr. 48). Le même document indiquait toutefois: «Il n'est pas certain que, dans le contexte actuel du Statut de la Cour ..., l'expression "organisation internationale" pourrait continuer à être interprétée de manière aussi extensive.» et permettre aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs d'être consultées et entendues directement (*ibid.*, paragr. 42).

²¹ L'Instruction de procédure XII prévoit en outre que: «Lorsqu'une organisation non gouvernementale présente, de sa propre initiative, un exposé écrit et/ou un document dans le cadre d'une procédure consultative, cet exposé et/ou ce document ne doivent pas être considérés comme faisant partie du dossier de l'affaire. [...] Les exposés écrits et/ou les documents soumis par des organisations non gouvernementales sont placés dans une salle du Palais de la Paix désignée à cet effet. Tous les Etats et organisations intergouvernementales présentant des exposés écrits ou oraux en vertu de l'article 66 du Statut seront informés de l'endroit où peuvent être consultés les exposés écrits et/ou documents soumis par des organisations non gouvernementales.» Certains auteurs ont toutefois avancé que les travaux préparatoires relatifs aux articles 66 et 67 du Statut permettent de conclure que l'omission du mot «public» dans ces dispositions était délibérée, et que le texte était ainsi libellé pour inclure les organisations internationales non gouvernementales parmi les entités habilitées à ester devant la Cour dans les procédures consultatives et à fournir des renseignements à la Cour si elle le souhaite. Voir E. Jiménez de Aréchaga: «*The participation of international*

41. Toutefois, s'agissant d'une participation éventuelle des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs à une demande d'avis consultatif soumise par l'OIT, il est peu probable que la Cour interprète aussi restrictivement l'expression «organisation internationale». En réalité, il y a de bonnes raisons de penser que la Cour puisse décider d'inviter un nombre restreint d'organisations internationales d'employeurs et de travailleurs à participer de façon autonome à la procédure.
42. Premièrement, dans la pratique, plusieurs organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont été autorisées à fournir des renseignements dans le cadre des procédures consultatives concernant l'OIT à l'époque de la Société des Nations. De fait, l'article 66, paragraphe 2, du Statut de la CIJ reproduit l'article 73 du Règlement révisé de la Cour permanente de Justice internationale, l'institution qui l'a précédée. La Cour permanente a autorisé les organisations d'employeurs et de travailleurs à participer aux procédures consultatives concernant l'OIT entre 1922 et 1932²². Comme l'a déclaré le juge Loder, alors Président de la Cour, la pratique a établi un précédent qui voulait que soient admises à ester devant elle les grandes organisations de travailleurs ou d'employeurs, organisations qu'il aurait été difficile d'exclure en raison de leur importance majeure, bien que, au demeurant, elles n'aient été qu'indirectement reconnues comme éléments constitutifs de l'OIT²³.
43. Deuxièmement, la jurisprudence récente montre que la Cour est disposée à ouvrir sa procédure consultative à d'autres acteurs que les Etats et les organisations internationales intergouvernementales chaque fois que leur participation s'avère essentielle, tant sur le fond qu'en matière procédurale, compte tenu des aspects concrets du cas d'espèce, en tenant compte de considérations d'équité et de justice mais aussi de la nécessité d'obtenir l'information la plus complète possible.

organizations in advisory proceedings before the International Court of Justice», dans *Comunicazioni e Studi* (1975, vol. 14), p. 419.

²² Dans la procédure consultative de 1922 concernant la *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail*, la Cour a invité l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens et la Fédération syndicale internationale à participer à la procédure. La même année, dans la procédure consultative sur la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, la Cour a invité six organisations à participer: la Confédération internationale des syndicats agricoles, la Ligue internationale des sociétés agricoles, la Fédération internationale des syndicats chrétiens de travailleurs de la terre, la Fédération internationale des travailleurs de la terre, la Fédération syndicale internationale et l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Dans la procédure consultative de 1926 sur la *Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, la Cour a invité trois organisations à participer: l'Organisation internationale des employeurs industriels, la Fédération syndicale internationale et la Confédération internationale des syndicats chrétiens. Il est révélateur que le troisième rapport annuel de la CPJI, publié en 1927, contienne une liste des organisations internationales autorisées à soumettre des informations à la Cour en vertu de l'article 73 où ne figurent pratiquement que des syndicats internationaux. Voir D. Shilton: *«The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings»*, dans *American Journal of International Law* (1994, vol. 88), p. 623.

²³ Voir Y. Ronen: *«Participation of non-State actors in ICJ proceedings»*, dans *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* (2012), p. 88. Cet auteur suggère que la raison de ce traitement «préférentiel» de l'OIT tient peut-être à la disposition de sa Constitution désignant expressément la Cour comme instance de règlement des différends concernant les plaintes pour non-respect des conventions de l'OIT et leur interprétation, constituant en quelque sorte «... une invitation spéciale faite à la Cour d'accueillir les demandes d'avis consultatif. Si la Cour souhaitait y répondre par l'affirmative et remplir son rôle de manière convaincante, elle ne pouvait ignorer le mode de fonctionnement (*modus operandi*) de l'OIT.» (*ibid.*, p. 93).

44. En 2003, par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif sur les conséquences de la construction par Israël d'un mur dans le territoire palestinien occupé. En autorisant la Palestine à présenter un exposé écrit et à prendre part aux audiences, la Cour a notamment tenu compte «du fait que [la Palestine] était coauteur du projet de résolution demandant l'avis consultatif» (*Mur*, 2004, paragr. 4). De même, en 2007, lorsque l'Assemblée générale l'a invitée à rendre un avis consultatif sur la conformité de la déclaration unilatérale d'indépendance élaborée par les institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo au regard du droit international, la Cour a décidé d'inviter les auteurs de la déclaration aux phases écrite et orale de la procédure, notant que «la déclaration unilatérale d'indépendance du 17 février 2008 faisant l'objet de la question qui lui était soumise pour avis consultatif, [et que par conséquent] les auteurs de cette déclaration étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question» (*Kosovo*, 2010, paragr. 3).
45. La même jurisprudence semble confirmer que la Cour est ouverte à la participation des entités qui ont un intérêt direct dans un litige et risquent d'être affectées par l'issue de la procédure; elles sont également susceptibles de fournir à la Cour des informations dont elle ne disposerait peut-être pas autrement²⁴.
46. En tout état de cause, il est maintenant bien établi que la Cour adopte une approche pragmatique afin de s'assurer que tous les intérêts en jeu sont exprimés et fait preuve d'une certaine souplesse afin d'obtenir le point de vue d'autres parties que les Etats²⁵. En outre, s'agissant de l'OIT, il est communément admis que, au regard de la pratique antérieure de la Cour, la possibilité pour les acteurs non étatiques de pouvoir participer aux procédures consultatives est particulièrement forte, les organisations d'employeurs et de travailleurs étant représentées au sein de la structure tripartite de l'OIT et pouvant donc être considérées comme éléments constitutifs de l'Organisation²⁶.
47. Enfin, indépendamment de la question de savoir si la Cour est disposée à autoriser toutes les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs à participer de façon autonome à la procédure, il convient de souligner que le Bureau pourrait joindre au dossier accompagnant la demande les mémoires, argumentaires ou autres documents que ces organisations souhaiteraient porter à la connaissance de la Cour. Quoi qu'il en soit, à défaut d'invitation directe par la Cour, rien n'empêche les organisations d'employeurs et de travailleurs de présenter spontanément un mémoire exposant leur point de vue. En outre, on ne peut pas exclure que certains Etats Membres, lorsqu'ils préparent leur exposé écrit, consultent les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs afin de refléter correctement leur point de vue dans le cadre des informations communiquées à la Cour.

²⁴ Il importe de noter que, lors des audiences dans les affaires du *Mur* et du *Kosovo*, les représentants de la Palestine et les rédacteurs de la déclaration d'indépendance du Kosovo ont été inscrits respectivement aux premier et deuxième rangs dans la liste des orateurs et ont bénéficié de trois heures pour présenter leur exposé oral, soit quatre fois plus que les autres participants.

²⁵ Voir, par exemple, Pierre-Olivier Savoie: «La CIJ, l'avis consultatif et la fonction judiciaire: entre décision et consultation», *Annuaire canadien de droit international* (2004), p. 71. Selon un autre commentateur, «au moins lorsque les organisations non gouvernementales jouissent de droits et ont des obligations au niveau international – ce qui peut aller des organisations d'employeurs et de travailleurs dans le Statut de l'OIT au CICR en droit humanitaire international –, la Cour peut envisager de les autoriser à fournir des informations»; voir Andreas Paulus: «Article 66», dans A. Zimmermann, C. Tomuschat et K. Oellers-Frahm (dir. de publication): *The Statute of the International Court of Justice: A Comment* (2006), pp. 1435, 1440.

²⁶ Voir Ronen, *op. cit.*, pp. 88 et 89.

A.4. *La situation actuelle: Formulation de la question*

48. Pour formuler la question que le Conseil d'administration pourrait décider de poser à la Cour en ce qui concerne la controverse actuelle sur le droit de grève et le mandat de la commission d'experts, il est important de prendre en compte les éléments suivants: *a)* la question doit couvrir tous les aspects de la présente controverse pour laquelle un avis juridique est demandé; *b)* elle doit exprimer de manière directe et concise les différents points de vue exprimés; *c)* elle doit être formulée clairement de manière à limiter la nécessité pour la Cour d'avoir à interpréter elle-même la question; et *d)* elle doit se prêter à une réponse sans équivoque, donnant immédiatement des orientations pratiques aux organes de l'OIT sur les limites de leur action dans les domaines visés par la demande.
49. Deux questions dominant manifestement les débats sur ce thème: 1) la question de fond, à savoir si la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, peut être interprétée comme protégeant le droit de grève; et 2) si en vertu de son mandat, la commission d'experts est compétente pour donner de telles interprétations et, dans l'affirmative, pour aller au-delà de principes généraux en précisant certains détails quant à l'application de ces principes. Il semble qu'une réponse doit être donnée à ces deux questions pour régler le différend actuel et créer la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement du système de contrôle. Il semble également approprié de formuler les deux questions suivantes séparément:
- 1) Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?
 - 2) La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations était-elle compétente pour:
 - a)* déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et
 - b)* préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite?

B. **Article 37, paragraphe 2: Etablissement d'un tribunal interne permanent**

50. Cette section vise à définir les contours d'une structure interne à l'Organisation en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT. Pour ce faire, le Bureau a tenu compte des discussions et consultations précédentes sur le sujet²⁷ et a procédé à un examen exhaustif de la structure des principaux cours et tribunaux internationaux en opération²⁸.

²⁷ Voir, notamment, GB.256/SC/2/2, GB.256/PV(Rev.); *Non-document sur l'interprétation des Conventions internationales du travail* (février 2010); *Document exploratoire informel sur l'interprétation des Conventions internationales du travail* (octobre 2010). Des copies de ces documents sont disponibles sur <https://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/art37.htm>.

²⁸ Les statuts et les règles de procédure des cours et tribunaux suivants ont été consultés: Cour internationale de Justice; Tribunal international du droit de la mer; Cour pénale internationale; Tribunal pénal international pour le Rwanda; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie; Cour interaméricaine des droits de l'homme; Cour européenne des droits de l'homme; Cour

- 51.** Les paragraphes qui suivent contiennent des commentaires sur le projet de Statut d'un tribunal établi conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution et décrivent les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un tribunal indépendant, qui recueille le soutien des mandants tripartites de l'OIT et reflète adéquatement les spécificités des conventions de l'OIT. Combinant rapidité et un bon rapport coût/efficacité, le tribunal est conçu comme un organe facilement accessible qui se réunit exclusivement lorsqu'une question ou une difficulté lui est soumise.
- 52.** Le Statut devrait d'abord être examiné et approuvé par le Conseil d'administration avant d'être soumis à la Conférence pour approbation. La même procédure s'appliquerait pour tout amendement au Statut. Cette procédure découlant de l'article 37, paragraphe 2, il n'a pas été jugé nécessaire d'inclure dans le Statut des dispositions spécifiques concernant les amendements.
- 53.** Compte tenu du temps nécessaire à un examen approfondi du projet de Statut, si le Conseil d'administration devait décider de poursuivre l'examen relatif au possible établissement d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, il pourrait instituer un groupe de travail chargé de préparer des recommandations sur la base du Statut proposé et de soumettre ces recommandations au Conseil d'administration à une session ultérieure. Ce groupe de travail pourrait être composé de huit membres de chaque groupe et pourrait tenir trois réunions de deux jours (par exemple, en janvier, mars et juin 2015)²⁹.

B.1. Le tribunal

B.1.1. Etablissement

- 54.** Le tribunal serait établi en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT. Il est proposé que son siège soit situé au Bureau international du Travail à Genève, ce qui permettrait de réduire son coût de fonctionnement et faciliterait la protection de son statut et des immunités nécessaires, y compris l'inviolabilité de ses archives.

B.1.2. Compétence

- 55.** Comme indiqué à l'article 37, paragraphe 2, le tribunal aurait compétence pour statuer sur toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention de l'OIT, dont il serait saisi par le Conseil d'administration, ou conformément aux termes de ladite convention³⁰. A ce jour, aucune convention internationale du travail ne prévoit cette saisine, mais on pourrait envisager la rédaction d'une clause type, qui serait incluse dans les futurs instruments si un tribunal était établi en vertu de l'article 37, paragraphe 2.
- 56.** Le renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation au tribunal ne devrait pas être considéré comme une condition préalable à une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice. Les deux mécanismes seraient disponibles pour se prononcer sur

africaine des droits de l'homme et des peuples; et Tribunal administratif de l'OIT. Parmi les autres documents pertinents, on peut citer: le Règlement d'arbitrage et d'arbitrage accéléré de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC); le Mémoire d'accord de l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends; et le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI.

²⁹ En supposant que deux de ses réunions se tiennent en marge des 323^e et 324^e sessions du Conseil d'administration (mars et juin 2015), le coût pourrait être estimé à environ 157 600 francs suisses (CHF).

³⁰ Les termes «question» et «difficulté» sont employés indifféremment pour désigner tous les problèmes d'interprétation pouvant faire l'objet d'une demande portée devant le tribunal.

des questions et difficultés, le recours à l'un ou à l'autre dépendant de la nature et de l'importance du sujet. Alors que l'Organisation devrait choisir de s'adresser à la Cour internationale de Justice pour répondre à une plus grande variété de questions juridiques, y compris celles de nature constitutionnelle, le tribunal interne, une fois établi, offrirait un recours techniquement plus spécialisé, adapté au prompt règlement de demandes d'interprétation précises, et peut-être moins sensibles.

- 57.** Il a souvent été soutenu que les conventions de l'OIT présentent des spécificités dont il faut tenir compte pour les interpréter. La question de savoir si les règles générales d'interprétation des traités, telles que prévues par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, répondent entièrement aux caractéristiques particulières des conventions internationales du travail, et notamment au rôle unique des organisations d'employeurs et de travailleurs lors de l'adoption des instruments, a également été soulevée. Il convient de rappeler à cet égard que l'article 5 de la Convention de Vienne prévoit que ses dispositions s'appliquent «à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation». Le Statut proposé requiert donc que le tribunal prenne en compte les spécificités des conventions de l'OIT en tant que traités internationaux, reconnaissant ainsi l'importance de tenir pleinement compte du processus tripartite d'adoption de ces conventions.

B.1.3. Composition

- 58.** Afin d'assurer une composition appropriée du tribunal, le projet de Statut énonce au sujet des juges un certain nombre de conditions, inspirées des prescriptions figurant généralement dans les statuts d'autres cours et tribunaux internationaux. Premièrement, les qualités élémentaires attendues de toute personne appelée à statuer sur des différends: considération morale et indépendance. Deuxièmement, ils devraient réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou pour être considérés comme des juristes possédant une compétence notoire. Troisièmement, ils devraient posséder des compétences spécialisées, notamment une expertise confirmée en droit du travail et en droit international. Quatrièmement, ils devraient parfaitement maîtriser l'une des langues officielles du tribunal (anglais, français ou espagnol), et posséder une connaissance passive d'une autre de ces langues.
- 59.** Comme c'est le cas dans la plupart des tribunaux, les questions ou difficultés portées devant le tribunal devraient être examinées par un nombre impair de juges afin de faciliter le processus décisionnel. Trois juges semblent constituer le minimum nécessaire, mais un nombre impair plus élevé – cinq par exemple – semblerait souhaitable compte tenu de l'autorité nécessaire pour statuer sur l'interprétation d'une convention de l'OIT qui, au fil des ans, peut avoir fait l'objet de nombreux commentaires des organes de contrôle ou d'opinions très divergentes de la part des mandants. En outre, le tribunal pouvant rester inactif pendant un certain temps, on ne saurait s'attendre à ce que tous les juges soient en permanence immédiatement disponibles pour siéger sous bref préavis dans une affaire exigeant leur présence à temps plein. Il serait donc souhaitable de nommer un plus grand nombre de juges afin de pouvoir effectuer un choix lorsque le Conseil d'administration décide de procéder à un renvoi.
- 60.** Il est donc proposé de nommer douze juges au tribunal, chaque demande d'interprétation devant être examinée par un panel restreint de cinq juges. Cette structure présente plusieurs avantages. Premièrement, un panel de cinq membres – avec la diversité qu'il suppose – conférerait au tribunal une grande autorité, supérieure à celle de trois adjudicateurs. Deuxièmement, il resterait suffisamment restreint pour ne pas entraîner des coûts trop importants ou une complexité excessive, notamment si l'on considère que le tribunal ne siégerait que s'il est saisi d'une demande et que les juges devraient alors être rapidement engagés et délibérer de manière efficace. Troisièmement, le tribunal siégeant «sur

demande», la présence de sept juges supplémentaires faciliterait la constitution rapide du panel, ainsi que tout remplacement éventuel au cours du processus. La nomination d'un plus grand nombre de juges au tribunal n'entraînerait pas de coûts supplémentaires pour l'Organisation et permettrait d'assurer son fonctionnement rapide et continu, qui ne serait pas compromis, ni retardé, en cas de vacance. Quatrièmement, un panel de cinq juges permettrait d'établir des règles relatives au quorum et à la majorité qui concilient les impératifs de faisabilité (garantissant le prompt déroulement de la procédure) et un soutien adéquat aux sentences finales (voir section B.2.8).

- 61.** Enfin, la composition du tribunal pourrait refléter dans toute la mesure possible l'équilibre entre les hommes et les femmes, la représentation des principaux systèmes juridiques et la répartition géographique. Les juges devraient également être de nationalités différentes. Ce sont là les critères figurant généralement dans de nombreux textes constitutifs des cours et tribunaux internationaux actuellement en activité.

B.1.4. Sélection et nomination

- 62.** Il est prévu que les membres du tribunal soient nommés par la Conférence internationale du Travail pour une période de six ans. Cela serait conforme au principe général selon lequel une nomination suffisamment longue garantit l'indépendance des adjudicateurs. En outre, ce mandat semble à la fois efficace et pleinement compatible avec la nature du tribunal envisagé à l'article 37, paragraphe 2. Compte tenu de sa charge de travail aléatoire et de sa possible inactivité pendant des périodes prolongées, il apparaît souhaitable de ne pas surcharger la Conférence et le Conseil d'administration en exigeant qu'ils reprennent trop souvent la procédure de sélection et de nomination.
- 63.** Dans le Statut proposé, le bureau du Conseil d'administration se voit confier une responsabilité spéciale concernant la préparation des candidatures pour la nomination des membres du tribunal et la constitution des panels. Toutefois, d'autres options pourraient être envisagées, en particulier afin d'assurer une participation plus large des mandants.
- 64.** Un possible mécanisme de sélection et de nomination consisterait à charger le Directeur général de soumettre au bureau du Conseil d'administration une liste de candidatures possibles: *a)* répondant aux exigences de qualifications et de compétence; et *b)* assurant dans la mesure du possible le respect des critères mentionnés ci-dessus (équilibre entre les hommes et les femmes, représentation des différents systèmes juridiques et répartition géographique) dans la composition du tribunal. Le Directeur général pourrait recevoir à cet égard les suggestions ou propositions de tout membre du Conseil d'administration et en tiendrait compte avant de communiquer les nominations proposées au bureau du Conseil.
- 65.** Ce dernier pourrait ensuite évaluer les nominations proposées et formuler des propositions pour la composition du tribunal en vue de leur soumission au Conseil d'administration. Le cas échéant, le bureau du Conseil pourrait demander l'assistance du Directeur général afin d'identifier d'autres candidats.
- 66.** Les propositions formulées par le bureau du Conseil devraient être approuvées par le Conseil d'administration en vue de leur soumission à la Conférence. En tant que juges indépendants, tous les membres du tribunal bénéficieraient donc de la confiance des trois groupes.

B.1.5. Constitution du panel

- 67.** Un panel de cinq membres serait constitué pour examiner une question ou une difficulté d'interprétation dès son renvoi au tribunal par le Conseil d'administration. Il est proposé d'établir un mécanisme de désignation par défaut pour déterminer la composition du panel

de cinq juges, tout en autorisant une désignation ad hoc dans le cas où un consensus tripartite unanime existerait.

- 68.** Par défaut, les cinq juges seraient choisis par tirage au sort par le bureau du Conseil d'administration. Pour favoriser la rotation, le panel ainsi constitué ne pourrait pas comprendre plus de deux juges ayant siégé dans l'affaire précédente, sauf si cela est nécessaire pour constituer un panel complet de cinq juges (par exemple, en raison de l'indisponibilité des autres juges). Ce mode de désignation par défaut offrirait une procédure rapide et fiable pour la constitution du panel, et dispenserait d'avoir à décider quel juge serait le plus apte à siéger sur telle ou telle affaire, avec les délais que cela suppose. En outre, la règle interdisant que plus de deux juges siègent sur deux renvois consécutifs favoriserait la rotation et rendrait moins prévisible la composition du panel suivant.
- 69.** Néanmoins, le Statut proposé pourrait également autoriser une certaine souplesse dans le mécanisme de désignation afin d'adapter la composition du panel si les circonstances le justifient, sous réserve d'un consensus tripartite. Cela pourrait être réalisé en autorisant le bureau du Conseil à décider – à l'unanimité – de renoncer au mécanisme de désignation par défaut et de choisir un ou plusieurs juges pour constituer le panel. Il est également prévu que cette option ne doit pas retarder indûment la désignation rapide des cinq juges, de telle sorte que le panel serait constitué selon le mécanisme de désignation par défaut en l'absence d'une décision rapide et unanime du bureau du Conseil.
- 70.** Une fois choisis, les juges éliraient leur président, qui aurait une voix prépondérante (voir section B.2.8) et disposerait de tous les pouvoirs nécessaires au prompt déroulement du processus, ce qui pourrait accélérer l'adoption des décisions d'ordre procédural, telles les demandes spéciales de participation à la procédure.

B.1.6. Incompatibilité

- 71.** Afin de préserver l'indépendance et l'impartialité des juges, il leur serait interdit d'être fonctionnaires du BIT ou de siéger à un titre quelconque dans un autre organe de l'OIT.

B.1.7. Démission, retrait et révocation

- 72.** Reconnaissant que différentes circonstances peuvent obliger à modifier la composition du tribunal, le Statut proposé s'inspire des règles figurant généralement dans les autres textes instituant les cours et tribunaux internationaux. Les juges pourraient ainsi démissionner à tout moment en informant le Directeur général de leur décision, qui transmettrait alors l'information au Conseil d'administration afin de lancer la procédure pour combler le poste vacant. Les juges devraient par ailleurs se retirer de toute affaire dans laquelle leur impartialité peut raisonnablement être mise en doute, pour quelque raison que ce soit. Il devrait être possible de les révoquer, temporairement ou définitivement selon le cas, s'ils sont incapables ou inaptes à exercer leurs fonctions. Toute question relative à la démission ou à la révocation d'un juge serait soulevée par le juge concerné ou, le cas échéant, tranchée par le tribunal.

B.1.8. Remplacements et vacances

- 73.** S'il s'avère nécessaire de remplacer l'un des juges après la constitution du panel, par exemple, en raison de circonstances imprévues qui le rendent inapte à exercer ses fonctions, la méthode de remplacement serait la même que celle utilisée pour constituer le panel. De la même façon, les postes vacants au tribunal seraient pourvus selon la procédure de nomination initiale, la nomination étant en ce cas limitée à la durée restante du mandat.

B.1.9. Statut

74. Comme les membres d'autres organes spéciaux de l'OIT, tels les commissions d'enquête, les membres du tribunal seraient considérés comme des experts chargés d'une mission spéciale par l'Organisation, à savoir le règlement des différends relatifs à l'interprétation des conventions de l'OIT. Cela suppose l'octroi de certains privilèges et immunités nécessaires à l'exercice effectif de leurs fonctions, prévus à l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Il s'agit surtout de l'immunité de juridiction concernant les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits).

B.1.10. Honoraires

75. Comme pour les autres tribunaux internationaux, le projet de Statut prévoit l'indemnisation des juges pour l'exercice de leurs fonctions, ainsi que le remboursement de leurs frais de voyage et une indemnité de séjour lors des réunions officielles du tribunal. Le Conseil d'administration serait habilité à approuver les montants de ces indemnisations (et à les actualiser au besoin), qui seraient mentionnés en annexe au Statut (voir section B.3). Le tribunal proposé siégeant uniquement sur demande, les juges ne seraient indemnisés que pour leur participation dans un panel, et ne percevraient aucun émolument du simple fait de leur nomination au tribunal. Cela limiterait le coût de fonctionnement du tribunal.

B.1.11. Mesures administratives

76. Le Directeur général serait chargé de prendre les mesures administratives nécessaires au bon fonctionnement du tribunal. Considérant que ce dernier serait uniquement en session lorsqu'il est saisi d'une question ou d'une difficulté, et afin d'éviter des coûts fixes importants, il est proposé de ne pas établir de greffe permanent. Le Statut proposé n'implique par conséquent ni l'existence d'une structure administrative permanente ni la nomination d'un greffier, offrant ainsi au tribunal la flexibilité voulue pour fonctionner à moindre coût. Il n'est donc pas prévu d'y nommer des fonctionnaires permanents ou de créer de nouveaux postes liés au fonctionnement du tribunal.

77. Plusieurs alternatives peuvent être envisagées pour assurer le soutien requis au tribunal. Comme pour les commissions d'enquête, des fonctionnaires du BIT pourraient être détachés, au besoin, pour assurer le secrétariat du tribunal (par exemple, le personnel administratif nécessaire). Etant donné que le tribunal n'instruirait vraisemblablement qu'une seule affaire durant une même session, il suffirait dans un premier temps de détacher à temps partiel un fonctionnaire de catégorie P et un de catégorie G pour la durée de la procédure; à défaut, on pourrait envisager le recrutement externe du personnel de soutien requis pour la durée de la procédure. Afin de maximiser le rapport coût-efficacité, il est proposé de privilégier le détachement à temps partiel de fonctionnaires pour fournir le soutien nécessaire au tribunal. Les affaires qui sont soumises au tribunal pourraient en principe durer au maximum six mois, ce qui représenterait tout au plus trois mois de travail d'un fonctionnaire de catégorie P et d'un fonctionnaire de catégorie G (voir section B.3).

78. Le Statut proposé prévoit également la mise en place de plusieurs mesures administratives susceptibles d'accélérer le fonctionnement du tribunal et d'en réduire le coût, notamment les outils informatiques et les communications électroniques permettant aux juges d'exercer certaines fonctions à distance; cela pourrait notamment prendre la forme d'une plate-forme électronique en ligne permettant la transmission rapide des notifications et des communications aux participants. Afin de promouvoir la rapidité des procédures et de réduire leur coût, le tribunal pourrait décider que, sauf demande contraire, les documents présentés par les participants et ceux qui sont mis à leur disposition le seraient sous forme électronique. Les moyens technologiques permettraient également aux membres du

tribunal de communiquer et d'effectuer certaines tâches à distance, limitant ainsi la durée et le coût de leurs réunions à Genève.

B.2. Procédure

79. Le Statut proposé prévoit une procédure qui concilie la nécessité d'assurer un accès tripartite au tribunal, d'une part, et le prompt règlement des difficultés à un coût raisonnable, de l'autre. Il autorise également une certaine souplesse afin, le cas échéant, d'adapter son fonctionnement aux circonstances particulières des questions ou difficultés dont il est saisi.

B.2.1. Ouverture de la procédure

80. Bien que le tribunal soit conçu de manière à pouvoir recevoir et instruire à tout moment les demandes d'interprétation, il siègerait uniquement lorsqu'une question ou une difficulté lui est transmise par le Conseil d'administration. Les juges n'exerceraient aucune fonction, et le tribunal ne serait pas en session tant qu'un panel n'est pas constitué pour traiter une affaire.

81. Conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, le renvoi au tribunal des questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions est une prérogative du Conseil d'administration. Par conséquent, le Statut proposé ne tente pas de définir comment le Conseil pourrait évaluer l'opportunité de saisir le tribunal d'une affaire donnée. Pour ce faire, il pourrait examiner toutes les circonstances pratiques, juridiques et politiques qu'il juge pertinentes, par exemple: le fait que cette question a déjà fait l'objet de commentaires par un organe de l'OIT ou par un autre organisme; la nature de la question ou difficulté d'interprétation, ainsi que ses implications, y compris pour le système de contrôle de l'OIT; l'existence de demandes de clarification antérieures et par qui elles ont été formulées; et l'utilité d'obtenir une interprétation faisant autorité.

82. Par ailleurs, le Statut proposé ne régit pas les modalités de soumission d'une question ou d'une difficulté au Conseil d'administration car il serait difficile de prévoir tous les cas de figure possibles; au demeurant, le Règlement du Conseil d'administration prévoit déjà un mécanisme adéquat, notamment dans le cadre du groupe de sélection tripartite³¹. Plusieurs pistes peuvent néanmoins être envisagées quant aux modalités de soumission d'une question ou d'une difficulté au Conseil d'administration en vue de son renvoi éventuel au tribunal. Par exemple, les organes de contrôle de l'OIT, notamment la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations ou la Commission de l'application des normes de la Conférence, pourraient, dans leur rapport, inviter le Conseil d'administration à renvoyer une question donnée au tribunal. Le groupe de sélection tripartite peut également inscrire une question d'interprétation à l'ordre du jour d'une session du Conseil d'administration, son mandat à cet égard lui permettant de le faire lorsqu'il le juge approprié. En outre, le Conseil d'administration lui-même pourrait décider d'inscrire à son ordre du jour un point sur un éventuel renvoi au tribunal. De plus, en cas d'urgence, le règlement en vigueur autorise le bureau du Conseil, après consultation des autres membres du groupe de sélection tripartite, à inscrire à l'ordre du jour du Conseil d'administration les questions urgentes survenant entre les sessions ou durant celles-ci. En résumé, les règles en vigueur concernant l'ordre du jour du Conseil d'administration offrent un cadre adéquat et complet, qui préserve son pouvoir discrétionnaire et la flexibilité dont il dispose pour l'examen des demandes d'interprétation.

³¹ Art. 3, paragr. 1, du Règlement du Conseil d'administration, et paragr. 28-34 de la Note introductive du Recueil des règles applicables au Conseil d'administration.

- 83.** Lorsqu'il renvoie une demande d'interprétation au tribunal, le Conseil d'administration doit s'entendre sur la question à poser. Le Directeur général serait chargé de communiquer au tribunal les documents présentés au soutien de la demande.

B.2.2. Participation à la procédure

- 84.** Compte tenu de la structure tripartite de l'OIT, la procédure devant le tribunal doit permettre une pleine participation tripartite. Il est proposé d'accorder un droit de participation aux gouvernements de tous les Etats Membres de l'OIT, aux membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration et aux organisations bénéficiant du statut consultatif général³². Le tribunal ou le Conseil d'administration pourrait également inviter d'autres personnes ou organisations à se joindre à l'instance. Par exemple, lorsque la demande d'interprétation est de nature technique ou sectorielle, le Conseil pourrait inviter les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs directement concernées. Il pourrait également transmettre une invitation à certaines organisations internationales comme les Nations Unies, les institutions spécialisées ou les organisations régionales ayant un intérêt dans la question portée devant le tribunal. Le cas échéant, le Conseil pourrait envisager d'accorder une invitation permanente à certaines organisations³³.
- 85.** En outre, comme le prévoient les statuts d'autres tribunaux autorisant la participation des parties intéressées, les organisations intergouvernementales ou non gouvernementales internationales, notamment les organisations d'employeurs et de travailleurs ayant un intérêt dans la question ou la difficulté, pourraient demander au tribunal l'autorisation de participer à la procédure. Il est également proposé d'assurer la souplesse de la procédure en habilitant le tribunal à décider s'il convient d'accéder à la demande de participation et à en fixer les modalités. Le tribunal pourrait, par exemple, autoriser et fixer les conditions dans lesquelles peuvent être soumis des mémoires d'*amicus curiae*. Enfin, le Statut proposé reconnaît également que la participation peut être exercée collectivement, ce qui pourrait contribuer au prompt règlement des demandes d'interprétation.

B.2.3. Déroulement de la procédure

- 86.** Le Statut proposé vise à assurer la rapidité de la procédure par deux types de dispositions: premièrement, les dispositions générales relatives aux délais qui s'appliqueraient automatiquement, de telle sorte que les juges n'auraient pas à prendre des décisions d'ordre administratif ou procédural; deuxièmement, les dispositions qui autorisent le tribunal à rendre des ordonnances pour accélérer la procédure, y compris sur la longueur et la forme des exposés écrits ou la durée des exposés oraux. Il serait également possible de gagner du temps en recourant systématiquement aux outils informatiques, par exemple, en affichant toutes les notifications et communications de nature procédurale sur une page Web dédiée.
- 87.** En se fondant sur une analyse comparative des délais fixés par les statuts d'autres tribunaux, on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'instruction d'une demande ne dépasse pas six mois, de la date de soumission d'une demande formelle d'interprétation

³² Voir Recueil des règles applicables au Conseil d'administration, annexe V.

³³ Par exemple, les organisations internationales publiques compétentes ou les organisations internationales non gouvernementales bénéficiant du statut consultatif régional ou figurant dans la Liste spéciale.

par le Conseil d'administration à celle à laquelle le tribunal communique sa sentence³⁴. C'est le délai prévu par défaut dans le projet de Statut. Si une question ou une difficulté donnée exige un délai différent, par exemple, en raison de la complexité du sujet, ou si l'instruction a pris du retard en raison du retrait ou du remplacement d'un ou plusieurs juges, le Conseil d'administration ou le tribunal devrait être habilité à moduler les délais en conséquence.

- 88.** Il est proposé que les langues officielles du tribunal soient celles de l'OIT – anglais, français et espagnol – dans lesquelles seraient présentés les exposés écrits et oraux. L'interprétation simultanée serait assurée dans les trois langues officielles durant les audiences.
- 89.** Le Statut proposé suffit à rendre le tribunal pleinement opérationnel. Cependant, lorsqu'il commencera à siéger, ses membres souhaiteront probablement adopter des règles plus détaillées concernant son fonctionnement et sa procédure. Le Statut proposé prévoit donc l'adoption éventuelle de règles de procédure qui seraient élaborées en fonction des suggestions des juges et de l'expérience vécue du tribunal. L'adoption de règles de procédure – pratique courante dans la plupart des cours et tribunaux internationaux – permettrait de préciser les dispositions du Statut traitant de la procédure ou de l'organisation du tribunal, sans être tenu de modifier formellement le Statut et d'obtenir l'approbation de la Conférence.

B.2.4. Phases de la procédure

- 90.** La plupart des statuts des cours et tribunaux internationaux prévoient à la fois une phase écrite et une phase orale. Bien que la phase orale soit susceptible d'allonger la procédure et d'en augmenter le coût, lors des discussions antérieures sur ce sujet les intervenants ont souligné la nécessité d'assurer le caractère contradictoire de la procédure, et donc de tenir des audiences. Dans certains cas toutefois, l'échange d'exposés écrits pourrait permettre un débat suffisamment approfondi puisque tous les participants auraient accès aux exposés des autres intervenants et pourraient présenter leurs observations. Il est donc suggéré d'adopter une procédure en deux étapes, à savoir une procédure écrite, suivie d'une procédure orale, sauf décision contraire du tribunal (par exemple, s'il juge que cette dernière ne contribuerait pas utilement à l'examen de l'affaire).

B.2.5. Procédure écrite

- 91.** En règle générale, le Statut proposé prévoit que les demandes d'interprétation doivent être notifiées à tous les participants habilités à participer à la procédure. Cette obligation de notification permettrait de s'assurer que tous les participants sont informés du dépôt de la demande et, si le tribunal en décide ainsi, du délai de présentation des exposés écrits. En l'absence d'échéance spécifique, le Statut prévoit un délai par défaut de quarante-cinq jours.
- 92.** Afin de permettre l'échange complet des arguments écrits de toutes les parties intéressées, et renforcer ainsi le caractère contradictoire de la procédure devant le tribunal, le projet de Statut prévoit en outre que les exposés reçus deviennent accessibles à l'expiration du délai fixé pour la soumission des exposés écrits. Aux termes des règles proposées sur la publicité (voir section B.2.7), ces exposés seraient rendus publics, à moins que le tribunal n'en

³⁴ Par exemple, le Mémoire de l'OMC sur le règlement des différends, annexe 2, dispose que le Groupe spécial doit publier son rapport dans les six mois (art. 12.8), et l'Organe d'appel publier le sien dans les 60 jours (art. 17.5); le Règlement d'arbitrage accéléré de l'OMPI dispose que la décision finale doit être rendue dans les quatre mois (art. 58); et le Règlement d'arbitrage de la CCI prévoit qu'elle doit l'être dans les six mois (art. 30).

décide autrement, par exemple, pour en limiter l'accès aux seuls participants, si des raisons particulières le justifient. Les participants qui ont présenté des exposés écrits pourraient ainsi présenter des observations sur les exposés des autres intervenants dans les délais fixés par le tribunal. Si le tribunal n'estime pas nécessaire de spécifier un délai différent, le Statut proposé prévoit un délai par défaut de trente jours.

B.2.6. Procédure orale

- 93.** Comme indiqué ci-dessus, le Statut proposé offre la possibilité de tenir des audiences, sauf si le tribunal en décide autrement. Si le tribunal opte pour la tenue d'audiences, il pourrait en fixer les dates et modalités. Le Statut proposé prévoit par défaut une durée de cinq jours, qui semble suffisante pour entendre les points de vue de tous les participants habilités et de toute autre personne que le tribunal souhaiterait entendre (par exemple, des experts ou d'autres personnes ou entités susceptibles de l'aider à se prononcer rapidement).

B.2.7. Publicité

- 94.** Le Statut proposé rappelle le caractère public de l'instance. Sauf si le tribunal en décide autrement pour des raisons spécifiques, les documents déposés auprès du tribunal seraient accessibles au public et les audiences seraient publiques. Ces dispositions sont compatibles avec les règles des autres cours et tribunaux. Ce caractère public présumé se reflète également dans la disposition concernant la mise à disposition des observations reçues par le tribunal.

B.2.8. Adoption des décisions; quorum; effet de la sentence du tribunal

- 95.** Le Statut proposé recherche un équilibre entre deux objectifs: veiller au bon fonctionnement du tribunal et s'assurer que ses décisions reflètent un large consensus des juges pour maintenir leur autorité. Le Statut propose donc un quorum de trois juges, tant pour les décisions d'ordre procédural que pour la sentence. Toutes les questions seraient tranchées à la majorité des juges présents, le président (ou le juge qui le remplace) ayant une voix prépondérante en cas d'égalité. Ces dispositions sont calquées sur la pratique de nombreux tribunaux. Quant à la sentence du tribunal, il est proposé d'exiger le vote affirmatif d'au moins trois juges.
- 96.** Les sentences du tribunal, y compris l'interprétation des dispositions des conventions de l'OIT et les autres décisions rendues dans le cadre du règlement de la question dont il est saisi, seraient obligatoires; elles seraient donc opposables à tous, sous réserve de tout arrêt ou avis consultatif de la Cour internationale de Justice³⁵. En outre, conséquence corollaire du caractère obligatoire de la sentence, le Statut proposé dispose que tous les organes de l'OIT doivent donner effet aux interprétations du tribunal.

³⁵ Comme le montrent les travaux préparatoires, les délégations tripartites qui ont discuté de l'article 37, paragraphe 2, à la Commission constitutionnelle en 1946 ont souligné la nécessité d'une interprétation uniforme des textes et se sont dits d'avis que les sentences du tribunal devraient avoir force obligatoire pour tous les Etats Membres. Durant ces débats, Wilfred Jenks, reprenant les observations de certains intervenants, a déclaré qu'il «faut avoir une interprétation uniforme et obligatoirement applicable à tous les pays» (*Bulletin officiel*, vol. XXVII, n° 3, 1946, p. 817). Un orateur ayant objecté que l'amendement constitutionnel proposé ne précisait pas que les décisions du tribunal auraient force obligatoire, le président a répondu: «Ce point trouvera une solution dans les règles formulées par le Conseil d'administration» (*ibid.*, p. 821).

97. Comme le prévoit l'article 37, paragraphe 2, la sentence du tribunal serait communiquée aux Etats Membres de l'OIT et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence. Etroitement liée au caractère obligatoire de la sentence du tribunal, cette exigence constitutionnelle permet aux Etats Membres d'exposer leur point de vue et permet à la Conférence d'envisager les mesures de suivi qu'elle juge appropriées (par exemple, en débattant de l'opportunité d'une action normative à la suite d'une sentence).
98. Conformément à l'esprit de l'article 37, paragraphe 2, le Statut proposé ne prévoit aucun droit d'appel car cela irait à l'encontre de l'objectif du prompt règlement d'une question ou difficulté. Cependant, rien n'empêche que cette même question ou difficulté soit portée devant la Cour internationale de Justice.

B.3. Coûts

99. Dans la configuration proposée pour le tribunal, les coûts resteraient relativement modestes. Les membres du tribunal seraient nommés pour un mandat renouvelable de six ans mais ne percevraient d'honoraires que s'ils sont choisis pour siéger sur une affaire. De même, les services de soutien et le Greffe ne seraient sollicités qu'en cas de besoin. Lorsque le Conseil d'administration soumet une demande d'interprétation au tribunal, deux questions financières se posent.
100. La première concerne l'indemnisation adéquate des juges. Le Conseil d'administration devrait en approuver le montant qui pourrait être forfaitaire ou calculé sur la base du temps consacré à l'affaire. Il conviendrait également de leur verser une indemnité de séjour et de rembourser leurs frais de voyage pour les sessions du tribunal auxquelles ils participent. S'agissant de l'indemnisation, il est proposé de la calculer forfaitairement, par dossier. Bien qu'il existe une très grande variété de modes de rétribution dans les tribunaux internationaux³⁶, prévoir des honoraires forfaitaires par dossier permet de mieux contrôler les coûts de fonctionnement du tribunal. Ayant examiné les émoluments payés par d'autres tribunaux internationaux et organes semblables³⁷, et tenant compte de la durée probable de chaque affaire, il est proposé de verser une indemnisation de 4 000 à 7 000 francs suisses (CHF) par dossier, somme que le Conseil d'administration pourrait actualiser au besoin. Cela représenterait un coût raisonnable et prévisible, qui préserverait le caractère symbolique de cette indemnisation³⁸. Quant à l'indemnité de subsistance et aux frais de voyage, il est proposé d'appliquer aux juges le même traitement et les mêmes règles qu'aux membres du Conseil d'administration. On trouvera au tableau 1 une estimation du

³⁶ Par exemple, les juges du Tribunal administratif de l'OIT reçoivent 3 000 dollars E.-U. par décision rédigée et 750 dollars E.-U. par décision signée. A l'OMC, les membres de l'Organe de règlement des différends reçoivent 600 CHF par jour de travail à Genève et 600 CHF par tranche de huit heures de travail préparatoire, tandis que les membres de l'Organe d'appel reçoivent des émoluments forfaitaires mensuels de 9 031 CHF, et un remboursement de 330 CHF par mois au titre des frais administratifs. Les juges de la Cour internationale de Justice, du Tribunal pénal international pour le Rwanda et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie reçoivent un salaire de base d'environ 166 000 dollars E.-U. et un ajustement de poste.

³⁷ Par exemple, les honoraires de 4 000 CHF par session perçus par les membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) constituent une comparaison utile.

³⁸ Les honoraires de 4 000 à 7 000 CHF sont comparables à ceux reçus par: les juges du Tribunal administratif de l'OIT par décision rédigée; les membres de l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour deux semaines de travail; et les membres de la CEACR. Ils sont largement inférieurs aux salaires versés par la Cour internationale de Justice et aux honoraires forfaitaires payés aux membres de l'Organe d'appel de l'OMC, ce qui en reflète le caractère symbolique.

coût minimum d'instruction d'un cas, basée sur les hypothèses suivantes: cinq juges effectuant deux voyages aller-retour en provenance de différentes régions et un séjour total de deux semaines à Genève.

Tableau 1. Coût estimatif minimum par affaire

Dépenses	Calcul	Montant (CHF)
Indemnisation	4 000-7 000 CHF par juge x 5 juges	20 000-35 000
dernité de subsistance	380 CHF par jour par juge x 14 jours x 5 juges	26 600
Frais de voyage		
Afrique	4 000 CHF par voyage x 2 voyages	8 000
Amériques	4 000 CHF par voyage x 2 voyages	8 000
Asie	4 000 CHF par voyage x 2 voyages	8 000
Europe	500 CHF par voyage x 2 voyages	1 000
Moyenne des 4 régions	3 125 CHF par voyage x 2 voyages	6 250
Frais de traduction	3 traducteurs(trices) x 10 jours	11 250
Frais d'interprétation	5 jours d'audiences	35 000
Total par affaire		124 100-139 100

101. La deuxième question financière concerne les coûts administratifs. Comme indiqué ci-dessus, l'objectif serait de les minimiser et, dans la mesure du possible, de les absorber dans les allocations budgétaires existantes du Bureau. Il est proposé que le Bureau détache deux fonctionnaires à temps partiel pour accomplir les tâches de soutien des activités du tribunal. En supposant que chaque affaire dure en moyenne six mois, que deux fonctionnaires (un P4 et un G6) suffisent à couvrir les besoins, et que le temps total consacré à chaque affaire n'excède pas la moitié de leur durée de travail, le coût pour ces deux postes ne représenterait pas plus de trois mois de travail pour chacun d'entre eux par dossier³⁹. Les autres frais, comme les services de documentation, l'infrastructure informatique ou l'archivage, seraient absorbés par le budget des départements du BIT concernés. Il convient enfin de rappeler que le fonctionnement du tribunal dans les trois langues officielles de l'OIT suppose des frais conséquents de traduction et d'interprétation⁴⁰ qui ne pourraient vraisemblablement pas être absorbés par les crédits budgétaires existants.

Section II. Examiner les questions qui se posent encore au sujet de la politique normative et du système de contrôle

102. Outre le point de savoir comment régler toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention de l'OIT, le Conseil d'administration a étudié, à de récentes sessions, un certain nombre d'autres questions qui se rapportent à la politique

³⁹ Pour l'exercice biennal en cours, le coût moyen d'un mois de travail est de 19 020 dollars E.-U. pour un fonctionnaire P4 et de 13 890 dollars E.-U. pour un fonctionnaire G6.

⁴⁰ Les frais de traduction et d'interprétation restent très difficiles à estimer, car ils dépendent de plusieurs variables, telles que le nombre d'exposés reçus et les capacités linguistiques des membres du panel.

normative et au système de contrôle et a demandé que soit proposé un calendrier en vue de leur examen.

A. Concevoir un mécanisme d'examen des normes

- 103.** En particulier, le Conseil d'administration a jugé important de mettre en place un mécanisme d'examen des normes. On rappellera qu'il a pris une décision de principe, à sa 312^e session (novembre 2011), en vue de la création d'un tel mécanisme dans le cadre de la politique normative convenue à sa 309^e session (novembre 2010). Toutefois, il a également prié le Bureau de tenir des «consultations complémentaires sur les modalités de ce mécanisme dans le but de déterminer et résoudre les préoccupations qu'il suscite et de présenter au Conseil d'administration à sa session de mars 2012 une proposition sur les options présentées dans le document GB.312/LILS/5, en gardant à l'esprit les avis exprimés par les membres du Conseil d'administration sur ce point de l'ordre du jour».
- 104.** Le Bureau a procédé à ces consultations, comme demandé, afin d'instaurer la confiance nécessaire au sein des mandants tripartites pour pouvoir aborder concrètement les questions de fond que soulève nécessairement la création d'un mécanisme d'examen des normes.
- 105.** En mars 2012, le Conseil d'administration a invité le Bureau «à poursuivre les consultations déjà engagées, y compris sur les modalités du mécanisme d'examen des normes, et à présenter au Conseil d'administration à sa 316^e session (novembre 2012) une proposition sur les options présentées dans le document GB.312/LILS/5, en gardant à l'esprit les avis exprimés par les membres du Conseil d'administration sur ce point de l'ordre du jour».
- 106.** Au cours de ces discussions, un consensus s'est dégagé sur le fait que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, constituait le cadre général de la mise en œuvre de la politique normative de l'Organisation et plus particulièrement que la création d'un mécanisme d'examen des normes était le moyen de donner effet aux dispositions de la Déclaration selon lesquelles l'OIT doit «promouvoir sa politique normative en tant que pierre angulaire des activités de l'OIT en renforçant sa pertinence pour le monde du travail, et s'assurer que les normes remplissent bien leur rôle dans la réalisation des objectifs constitutionnels de l'Organisation».
- 107.** Le Conseil d'administration est aussi convenu que l'initiative sur les normes proposée par le Directeur général dans son rapport à la Conférence internationale du Travail en 2013 devrait être menée à bien dans le cadre d'une démarche commune, dont le mécanisme d'examen des normes ferait partie intégrante.
- 108.** Toutefois, les vives controverses qui entourent la question du droit de grève et d'autres questions connexes depuis la session de 2012 de la Conférence internationale du Travail n'ont pas permis de progresser dans la mise en place de ce mécanisme d'examen. A ce stade, en l'absence de la confiance et de la compréhension nécessaires entre les mandants de l'OIT du fait de ces controverses, il n'a pas été possible de prendre des mesures concrètes pour donner suite aux décisions de principe déjà adoptées.
- 109.** Par conséquent, le Conseil d'administration est saisi de la question de savoir comment respecter l'engagement qui a été pris de concevoir l'initiative sur les normes comme une démarche commune dont le mécanisme d'examen des normes serait une composante essentielle, dans un climat de controverse constante sur le droit de grève. A l'évidence, cette difficulté serait largement, ou intégralement, résolue en cas d'accord sur les options exposées dans la première section du présent document. Quoi qu'il en soit, le Conseil

d'administration souhaitera peut-être considérer qu'il est néanmoins possible d'avancer sur la question du mécanisme d'examen des normes, à compter de sa session de mars 2015.

- 110.** En particulier, il y a lieu de consacrer de nouveaux travaux à la conception d'un mécanisme d'examen des normes en se fondant sur les discussions et décisions importantes du Conseil d'administration en 2011. Ces travaux pourraient être entrepris maintenant, de telle sorte que le mécanisme pourrait être opérationnel dès que les décisions prises dans d'autres domaines permettraient de réunir les conditions préalables à son bon fonctionnement.
- 111.** A cet égard, l'examen d'un calendrier devrait porter non seulement sur le moment du lancement du mécanisme d'examen des normes, mais aussi sur le laps de temps nécessaire à sa mise au point définitive, compte tenu notamment de la méthode ambitieuse et exigeante envisagée en 2011.

B. Fonctionnement de la Commission de l'application des normes de la Conférence

- 112.** Parallèlement à la question du mécanisme d'examen des normes, les mandants continuent d'appeler l'attention sur la nécessité éventuelle d'améliorer encore certains aspects des travaux de la Commission de l'application des normes. On rappellera que les décisions sur la liste des cas devant être examinés par la commission ont été prises en temps voulu en 2014, même si des conclusions n'ont pas pu être adoptées pour la plupart de ces cas. Toutefois, la poursuite de l'examen des questions en jeu continue de susciter de l'intérêt, étant entendu que la composition de la liste reste la prérogative du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs.
- 113.** Le Conseil d'administration pourrait estimer judicieux par conséquent de convoquer à nouveau le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, qui s'est réuni pendant les sessions du Conseil d'administration jusqu'en novembre 2011, mais dont les travaux ont été interrompus depuis. Le groupe de travail pourrait se réunir dès que le Conseil d'administration le jugera utile, pendant ou entre ses sessions.

C. Questions liées au contrôle régulier et au contrôle fondé sur la présentation de plaintes

- 114.** Au cours des débats qui ont eu lieu sur le système de contrôle des normes depuis 2012, plusieurs idées ont été proposées en ce qui concerne l'application appropriée des articles 22, 23 et 24 de la Constitution de l'OIT, l'acheminement vers les différents organes du système de contrôle des rapports et des réclamations qui en découlent et, enfin, les relations entre ces organes et la répartition de leurs responsabilités respectives. Certaines de ces idées renvoyaient aux préoccupations suscitées par la charge de travail sans cesse croissante à laquelle est confronté le système de contrôle. Dans ce contexte, l'attention s'est tournée vers les dispositifs institutionnels mis au point, sur une base tripartite, dans certains Etats Membres pour faciliter le règlement au niveau national de questions, qui sinon seraient directement adressées à l'OIT, tout en veillant à préserver le droit d'accès au système de contrôle.
- 115.** Ces questions ont fait l'objet de discussions au Conseil d'administration à sa 320^e session (mars 2014). Toutefois, les avis exprimés à ce jour ne donnent pas à penser qu'il existe une véritable communauté de vues en la matière ni qu'il soit utile à ce stade d'accorder une attention plus poussée à ces questions, étant donné qu'elles pourraient visiblement susciter

des débats approfondis et complexes à un moment où le Conseil d'administration est déjà saisi d'un ensemble de questions difficiles concernant les normes.

116. Par conséquent, le Conseil d'administration devrait formuler de nouvelles orientations concrètes qui serviraient de base à la proposition d'un éventuel calendrier aux fins des mesures à prendre dans ce domaine.

D. Questions liées au fonctionnement de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

117. Le Bureau a continué de veiller activement à renforcer l'appui qu'il fournit à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations afin d'aider celle-ci à s'acquitter de son mandat.
118. A sa session de novembre-décembre 2013, la commission d'experts a décidé de convoquer de nouveau, à sa session de 2014, sa Sous-commission sur les méthodes de travail afin d'examiner ses méthodes de travail à la lumière des questions soulevées depuis 2012. Le Bureau a préparé un document de travail interne pour faciliter ces discussions en se fondant sur les orientations fournies par les experts. A compter de 2013, à la demande de la commission d'experts, sa session annuelle a été prolongée d'une journée, (elle se termine désormais le dernier samedi de la session). Le coût correspondant a été financé par les ressources existantes. A la demande de la commission d'experts, le Bureau a remanié le programme de travail afin d'améliorer la gestion du temps et de parvenir ainsi à un meilleur équilibre entre les délais impartis aux membres de la commission pour procéder à l'examen individuel des dossiers dont ils ont la charge et les séances plénières de la commission.
119. Depuis 2012, le Bureau aide la commission d'experts à créer des groupes de travail pour examiner un ensemble consolidé de rapports portant sur des questions précises. Grâce à la mise en place d'une plate-forme informatique protégée par un mot de passe, les membres de la commission d'experts peuvent facilement accéder depuis 2013 à toutes les informations et à tous les documents ayant trait aux rapports qui relèvent de leur compétence, et ce bien avant le début de la session de la commission. Depuis 2012, les nouveaux membres de la commission sont invités à des séances d'information très complètes organisées en amont de la première session à laquelle ils participeront ainsi qu'à leur arrivée avant la session en question. Depuis 2013, les nouveaux membres se voient adjoindre un membre plus ancien de la commission pour la durée de la première session à laquelle ils participent. La préparation requise en vue de pourvoir les sièges vacants est effectuée en temps voulu pour permettre au Directeur général de soumettre ses propositions au bureau du Conseil d'administration.
120. A la présente session, une proposition a été présentée au bureau du Conseil d'administration afin d'envisager la possibilité d'augmenter de deux le nombre des membres de la commission, ce qui aurait pour effet, si la proposition était acceptée, de porter la composition de la commission à 22 membres. Cette proposition répond aux préoccupations exprimées par les experts eux-mêmes quant à leur surcroît de travail dû à plusieurs facteurs: l'augmentation du taux de ratification des conventions de l'OIT ces dernières années, le fait que les pays respectent davantage leur obligation de présenter des rapports, le suivi assuré par la commission à la demande des autres organes de contrôle de l'Organisation, et la rigueur dont les experts doivent faire preuve pour garantir la qualité et la cohérence de leurs commentaires.

- 121.** Le Bureau a aussi amélioré l'appui qu'il apporte aux experts en mettant des outils, modifiés ou nouveaux, à la disposition du personnel qui les seconde dans leurs travaux afin d'assurer un meilleur contrôle de la qualité et une plus grande cohérence.
- 122.** A la présente session du Conseil d'administration, son bureau sera également saisi de propositions visant à pourvoir un certain nombre de sièges vacants à la commission d'experts. Trois sièges sont actuellement vacants, et le Directeur général n'en a été avisé que récemment pour l'un d'entre eux.
- 123.** Le Conseil d'administration n'est pas sans savoir que son bureau a déjà longuement délibéré ces derniers mois sur la méthode la plus indiquée pour lui présenter des recommandations relatives aux nominations à la commission. Selon les dispositions actuelles, le Directeur général présente deux listes de candidats (une liste longue et une liste restreinte) au bureau, auquel il revient ensuite de faire part de ses recommandations au Conseil d'administration. Récemment, certains sièges vacants ont parfois été pourvus avec du retard du fait des difficultés rencontrées par les membres du bureau pour convenir de recommandations à la lumière des informations qui leur avaient été fournies.
- 124.** Le bureau fera de nouveau rapport sur cette question au Conseil d'administration à sa présente session.

Projet de décision

- 125. *Le Conseil d'administration voudra sans doute prendre une décision sur tout ou partie des mesures suivantes:***
- a) *l'adoption de la résolution, figurant dans l'annexe I du présent document, aux termes de laquelle il est demandé à la Cour internationale de justice de rendre d'urgence un avis consultatif en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution;***
 - b) *l'établissement d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution et, à cette fin, l'institution d'un groupe de travail, comme indiqué au paragraphe 53 du présent document, qui serait chargé de préparer des recommandations, sur la base du projet de Statut figurant dans l'annexe II du présent document, en vue de leur soumission au Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015);***
 - c) *les mesures à prendre en ce qui concerne le mécanisme d'examen des normes;***
 - d) *la relance des consultations tripartites visant à résoudre les questions qui se posent encore au sujet du fonctionnement du système de contrôle, en particulier s'agissant du fonctionnement de la Commission de l'application des normes à la 104^e session (2015) de la Conférence internationale du Travail.***

Annexe I

Projet de résolution du Conseil d'administration du BIT

Le Conseil d'administration,

Conscient que l'Organisation internationale du Travail est confrontée à une grave crise institutionnelle qui met en danger le fonctionnement du système de contrôle de l'Organisation et qui a empêché, à deux reprises au cours des trois dernières années, la Commission de l'application des normes de la Conférence de s'acquitter de ses responsabilités;

Rappelant qu'à l'origine de la controverse grandissante se trouve la décision d'une partie des mandants de l'OIT de contester la position de longue date de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations – telle qu'exprimée dans l'étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales – selon laquelle le droit de grève est protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et d'affirmer, ce faisant, que la commission d'experts a outrepassé son mandat et s'est à tort engagée dans des fonctions d'interprétation;

Notant qu'une autre partie des mandants de l'OIT soutient au contraire que le droit à la liberté syndicale est communément compris comme incluant le droit de grève, que des commentaires formulés à cet effet non seulement par la commission d'experts mais aussi par le Comité de la liberté syndicale sont restés incontestés pendant quarante ans, et que les conclusions de ces organes de contrôle sont maintenant largement reprises dans des jugements de juridictions internationales compétentes en matière de protection des droits humains;

Affirmant que le système de contrôle de l'OIT tel qu'il a fonctionné durant les quatre-vingt-huit dernières années est fondé sur la complémentarité de la commission d'experts et de la Commission de l'application des normes de la Conférence et est souvent considéré comme étant parmi les plus efficaces du système multilatéral;

Conscient de la nécessité pour l'OIT de continuer à disposer d'un système de contrôle solide bénéficiant de l'appui de toutes les parties, et conscient que l'absence de réponses satisfaisantes aux problèmes en suspens et aux préoccupations persistantes porterait atteinte au fonctionnement et à la force du système;

Reconnaissant la nécessité de recevoir un avis juridique faisant autorité de la part de la Cour internationale de Justice, en tant que seul organe pouvant apprécier toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution ou d'une convention internationale du travail en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, et prenant acte de l'effet décisif de tout avis consultatif ainsi obtenu;

Exprimant le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à toute procédure visant à clarifier la situation actuelle,

1. *Décide*, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, à l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT, approuvé par la Résolution 50(I) de l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1946, et à la Résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour internationale de Justice, adoptée par la Conférence internationale du Travail le 27 juin 1949, de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif sur les questions suivantes:

- 1) Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948?
- 2) La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT était-elle compétente pour:
 - a) déterminer que le droit de grève découle de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et
 - b) préciser, lors de l'examen de l'application de la convention, certains aspects du champ d'application du droit de grève, des limites de celui-ci et des conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite?

2. *Charge* le Directeur général:

- a) de transmettre cette résolution à la Cour internationale de Justice, accompagnée de tout document pouvant servir à élucider la question, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut de la Cour;
- b) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice de permettre la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs bénéficiant du statut consultatif général auprès de l'OIT à la procédure consultative;
- c) de demander respectueusement à la Cour internationale de Justice d'examiner les mesures possibles pour accélérer la procédure, conformément à l'article 103 du Règlement de la Cour, de manière à rendre une réponse urgente à cette demande;
- d) de préparer, après que la Cour aura rendu son avis, des propositions concrètes pour donner effet à cet avis;
- e) d'informer, conformément à l'article IX, paragraphe 4, de l'Accord de 1946 entre les Nations Unies et l'OIT, le Conseil économique et social des Nations Unies de cette demande.

Annexe II

Projet de Statut

I. LE TRIBUNAL

ARTICLE 1

Institution

1. Un tribunal pour le prompt règlement des questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT est établi conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT.
2. Le siège du Tribunal est fixé au Bureau international du Travail à Genève, Suisse.

ARTICLE 2

Compétence

1. Le Tribunal est compétent pour statuer sur toute question ou difficulté relative à l'interprétation d'une convention de l'OIT qui lui est soumise par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention.
2. En statuant sur toute question ou difficulté, le Tribunal doit prendre en compte les spécificités des conventions de l'OIT en tant que traités internationaux.

ARTICLE 3

Composition

1. Le Tribunal se compose de juges indépendants nommés parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale. Ils doivent réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire, et doivent posséder une expérience confirmée en droit du travail et en droit international. Ils doivent maîtriser au moins l'une des langues officielles du Tribunal et avoir une connaissance passive d'au moins une autre de ces langues.
2. Le Tribunal se compose de douze juges et siège en panel de cinq juges.
3. La composition du Tribunal reflète dans toute la mesure possible l'équilibre entre les hommes et les femmes, la représentation des principaux systèmes juridiques et la répartition géographique. Les juges sont de nationalités différentes.

ARTICLE 4

Sélection et nomination

1. Les juges du Tribunal sont nommés par la Conférence internationale du Travail pour une période de six ans, et leur mandat peut être reconduit.

2. Le Directeur général présente au bureau du Conseil d'administration des candidatures répondant aux critères énoncés à l'article 3. Avant de soumettre la liste de candidatures, le Directeur général tient compte des suggestions ou propositions formulées par tout membre du Conseil d'administration.

3. Le bureau du Conseil d'administration évalue les candidatures et prépare une proposition de composition du Tribunal. Si nécessaire, le bureau peut demander au Directeur général de fournir des candidatures supplémentaires.

4. La proposition de composition du Tribunal est approuvée par le Conseil d'administration en vue de sa soumission à la Conférence internationale du Travail.

ARTICLE 5

Constitution des panels

1. Un panel de cinq juges est rapidement constitué lorsque le Conseil d'administration porte une question ou difficulté devant le Tribunal.

2. Le bureau du Conseil d'administration, ou toute personne ou entité à qui le bureau du Conseil délègue cette fonction, désigne les juges du panel par tirage au sort. Le panel ne comporte pas plus de deux juges ayant servi dans l'affaire précédente, sauf si nécessaire pour constituer un panel complet de cinq juges.

3. Nonobstant les dispositions qui précèdent, le bureau du Conseil d'administration peut, par décision unanime, désigner expressément un ou plusieurs juges au panel. Cette décision ne doit pas retarder indûment la constitution rapide du panel.

4. Chaque panel élit son Président. Le panel peut déléguer au Président toute fonction nécessaire à la conduite rapide de la procédure.

ARTICLE 6

Incompatibilité

Un juge ne peut être nommé comme fonctionnaire du BIT, ni siéger à quelconque titre dans un organe de l'OIT.

ARTICLE 7

Démission, retrait et révocation

1. Un juge peut démissionner à tout moment par avis donné au Directeur général qui en informe le Conseil d'administration.

2. Un juge doit se retirer de toute affaire dans laquelle son impartialité peut raisonnablement être mise en doute.

3. Un juge doit être révoqué, temporairement ou définitivement selon le cas, s'il est incapable ou inapte à exercer ses fonctions.

4. Toute question relative au retrait ou à la révocation d'un juge est soulevée par le juge concerné ou décidée par le Tribunal.

ARTICLE 8

Remplacements

S'il s'avère nécessaire de remplacer un juge d'un panel, ledit remplacement est effectué conformément à la procédure de constitution des panels.

ARTICLE 9

Vacances

Les postes vacants au Tribunal sont pourvus conformément à la procédure de nomination. La nomination prend fin au terme du mandat initial.

ARTICLE 10

Statut

Dans l'exécution de leurs fonctions pour le Tribunal, les juges ont le statut d'experts en mission et jouissent des privilèges et immunités prévus à l'annexe I de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

ARTICLE 11

Honoraires

1. Les juges reçoivent une indemnisation pour l'exécution de leurs fonctions dans les procédures dans lesquelles ils sont engagés. Ils perçoivent aussi une indemnité de subsistance et sont remboursés de leurs frais de voyage pour leurs réunions officielles au siège du Tribunal.

2. Les taux d'indemnisation, les frais de voyage ainsi que les indemnités de subsistance sont approuvés par le Conseil d'administration et annexés au présent Statut.

ARTICLE 12

Mesures administratives

Le Directeur général prend les mesures administratives nécessaires au prompt fonctionnement du Tribunal, y compris les services de greffe, l'usage d'outils technologiques et la possibilité pour les juges d'accomplir certaines de leurs fonctions à distance.

II. PROCÉDURE

ARTICLE 13

Ouverture de la procédure

1. Le Tribunal n'est en session que lorsqu'il est saisi d'une question ou difficulté.
2. Le Conseil d'administration porte les questions ou difficultés devant le Tribunal au moyen d'une demande d'interprétation.

3. Le Directeur général communique au Tribunal tous les documents et informations relatifs à la demande d'interprétation.

ARTICLE 14

Participation à la procédure

1. Les gouvernements des Etats Membres de l'OIT, les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, les organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif général, ainsi que toutes autres organisations ou personnes invitées par le Conseil d'administration ou par le Tribunal ont le droit de participer à la procédure. La participation peut être exercée collectivement.

2. Les organisations internationales ou les organisations internationales non gouvernementales ayant un intérêt dans la question ou la difficulté, notamment les organisations d'employeurs et de travailleurs, peuvent soumettre une demande au Tribunal pour être autorisées à participer à la procédure. Le Tribunal statue sur la portée et les délais de cette participation.

ARTICLE 15

Déroulement de la procédure

1. Le Tribunal rend les ordonnances pour le prompt déroulement de la procédure, y compris en ce qui concerne la forme et la durée des exposés écrits et oraux.

2. La procédure ne doit pas dépasser six mois entre la date à laquelle le Conseil d'administration soumet une demande d'interprétation au Tribunal et celle où le Tribunal communique sa sentence. Des délais différents peuvent être fixés sur demande expresse du Conseil d'administration, ou par décision du Tribunal.

3. A tout stade de la procédure, le Tribunal peut demander aux participants de produire des documents ou de fournir d'autres informations.

4. Les langues officielles du Tribunal sont l'anglais, le français et l'espagnol. Les exposés écrits et oraux peuvent être faits dans l'une des langues officielles. La sentence est rendue dans les trois langues officielles, les trois textes faisant également foi.

5. Sous réserve des dispositions du présent Statut, le Conseil d'administration peut adopter des règles de procédure applicables au Tribunal.

ARTICLE 16

Phases de la procédure

La procédure devant le Tribunal comporte une phase écrite, suivie d'une phase orale, sauf si le Tribunal en décide autrement.

ARTICLE 17

Notification

Les demandes d'interprétation sont rapidement notifiées aux personnes ou entités habilitées à participer à la procédure en vertu de l'article 14, paragraphe 1.

ARTICLE 18

Procédure écrite

1. Sauf si le Tribunal en décide autrement, la notification initiale comporte une invitation à soumettre des exposés écrits dans un délai de 45 jours.
2. Les exposés écrits reçus deviennent accessibles à l'expiration du délai fixé pour leur soumission.
3. Les participants ayant soumis des exposés écrits ont le droit de présenter des observations sur les exposés des autres participants. Sauf si le Tribunal en décide autrement, lesdites observations sont soumises dans les 30 jours à compter de l'expiration du délai fixé pour soumettre des exposés écrits.

ARTICLE 19

Procédure orale

1. Le Tribunal décide si une procédure orale doit être tenue, et en fixe les dates et modalités. Sauf si le Tribunal en décide autrement, les audiences ne dépassent pas cinq jours.
2. La procédure orale consiste en l'audition par le Tribunal des personnes ou entités habilitées à participer en vertu de l'article 14, et des autres personnes ou entités que le Tribunal décide d'entendre.

ARTICLE 20

Publicité

Sauf si le Tribunal en décide autrement, les audiences sont publiques et les documents déposés auprès du Tribunal sont accessibles au public.

ARTICLE 21

Adoption des décisions

1. Le quorum pour l'adoption des décisions par le Tribunal est de trois juges.
2. Toutes les questions doivent être décidées à la majorité des juges présents. En cas d'égalité de votes, le président a voix prépondérante.
3. L'adoption d'une sentence requiert le vote affirmatif de trois juges.

ARTICLE 22

Sentence

Le Tribunal statue sur les demandes d'interprétation en prononçant une sentence. La décision est communiquée aux Etats Membres et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.

ARTICLE 23

Effet

1. Les sentences du Tribunal sont obligatoires et doivent être appliquées par tous les organes de l'OIT.
2. La disposition qui précède s'applique sous réserve des dispositions de la Constitution de l'OIT, ou de tout arrêt ou avis consultatif de la Cour internationale de Justice, qui lieront le Tribunal.

Document n° 35

Procès-verbaux de la 322^e session du Conseil d'administration, octobre-novembre 2014, paragr. 47-209





Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/PV

**Procès-verbaux de la 322^e session
du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail**

séance d'information sur le projet de fonds mondial pour mettre fin à l'esclavage a été organisée le 12 novembre pour que les membres puissent poser leurs questions et exprimer leur avis. Le Bureau étant soucieux de l'efficacité du plan d'action, les indicateurs, les données fiables et les statistiques joueront un rôle déterminant dans son élaboration.

Décision

45. Le Conseil d'administration:

- a) a demandé au Bureau d'élaborer un plan d'action détaillé comportant des cibles et des indicateurs mesurables, en tenant dûment compte de la discussion au sein du Conseil d'administration, et de présenter un rapport sur les progrès accomplis;*
- b) a demandé au Directeur général d'apporter son soutien à la mobilisation des ressources en vue de la mise en œuvre de ce plan.*

(Document GB.322/INS/4/2, paragraphe 28.)

Hommage à Son Excellence M. Michael Sata, Président de la République de Zambie

46. Avant la discussion consacrée à la prochaine question à l'ordre du jour, le Président rend hommage à Son Excellence M. Michael Sata, Président de la République de Zambie, décédé le 24 octobre 2014. M. Sata était un ami de l'OIT particulièrement dévoué à la cause des travailleurs. Une minute de silence est observée.

Cinquième question à l'ordre du jour

Initiative sur les normes: Suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

(GB.322/INS/5, GB.322/INS/5(Add.),
GB.322/INS/5(Add.1), GB.322/INS/5(Add.2)
et GB.322/INS/5(Add.3))

47. *Le Président* rappelle qu'une grave crise institutionnelle met en péril le fonctionnement du système de contrôle de l'Organisation et, à deux reprises ces trois dernières années, a empêché la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (ci-après désignée la «Commission de l'application des normes») de s'acquitter de ses responsabilités. Des efforts doivent donc être faits pour trouver une solution pérenne.
48. *Le Directeur général* dit que des consultations intensives ont eu lieu depuis la session de juin 2014 de la Conférence, en stricte conformité avec les instructions données par le Conseil d'administration en mars 2014. Malgré les divergences d'opinion, toutes les parties prenantes ont souscrit à l'objectif global visant à parvenir à un consensus tripartite unanime sur le fonctionnement d'un système normatif fiable et faisant autorité et sont convenues que cet objectif revêtait une importance cruciale pour le bon fonctionnement de l'OIT. Compte tenu des problèmes rencontrés ces deux dernières années, le Conseil

d'administration doit faire la preuve de sa capacité d'aller de l'avant. L'impasse actuelle a déjà été néfaste à l'Organisation et à son action, et causera d'autres dommages si aucune solution n'est trouvée. Cependant, depuis le mois de juin, en dépit des nombreuses manifestations de frustration que suscite l'absence de progrès – notamment de la part des gouvernements –, la volonté renouvelée de trouver des solutions et la conscience d'une responsabilité partagée à cet égard ont été observées. Il faut maintenant trouver un terrain d'entente, par la négociation et le compromis, à propos de ces questions d'une importance capitale et concevoir des solutions pragmatiques qui préservent l'intégrité des principes de l'OIT.

49. Les divers sujets traités dans les deux sections du document du Bureau sont interdépendants. Si cela complique quelque peu la tâche, compte tenu de la complexité des questions abordées, cela donne aussi l'occasion d'adopter l'approche la plus large possible pour ménager un espace de négociation et concilier les différents points de vue à propos d'un large éventail de questions, plutôt que de se concentrer sur une partie seulement des points soulevés. Le Directeur général rappelle avoir préconisé, à la session de juin 2013 de la Conférence, que l'initiative sur les normes, qui englobe la question à l'examen, relève d'une seule et même démarche. Le Conseil d'administration devrait saisir toutes les occasions susceptibles de se présenter pendant la session pour conclure un accord sur la ligne de conduite à adopter. Le Directeur général précise que, à cet effet, il se tiendra, avec ses collaborateurs, à la disposition des membres en vue d'éventuels échanges informels. Il remercie les nombreux gouvernements qui ont proposé des installations et services afin d'accélérer la conclusion d'un accord. Le débat sur le projet de décision figurant au paragraphe 125 a été laissé ouvert à dessein afin de permettre l'élaboration d'un ensemble de décisions sur lequel pourraient se fonder des solutions concertées.
50. *Le Vice-président travailleur* dit que son groupe est parvenu à l'inévitable conclusion que, pour permettre au système de contrôle de l'OIT de demeurer pertinent et de continuer à fonctionner, la seule solution est de soumettre d'urgence le différend en matière d'interprétation à la Cour internationale de Justice (CIJ) pour avis consultatif. Le contrôle de l'application des conventions et recommandations de l'OIT repose sur l'appui sans réserve des mandants tripartites. Or, en 2012, les membres employeurs ont contesté que le droit de grève soit protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, un droit dont l'existence est reconnue de longue date par tous les mandants de l'OIT. Ils ont aussi remis en cause la compétence en la matière de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après désignée la «CEACR») et ont fait de même dernièrement pour un certain nombre d'autres conventions. Ils ont en outre refusé de parvenir à des conclusions consensuelles pour les cas relevant de la Commission de l'application des normes. Les auteurs de la Constitution de l'OIT ont prévu que des différends pourraient surgir au sujet de l'interprétation d'une convention et ont donc pris des dispositions pour que de telles questions soient soumises à la CIJ pour avis consultatif. Le fait de s'en remettre à la CIJ ne signifie nullement que le système de contrôle de l'Organisation est défaillant; bien au contraire, la CIJ fait partie intégrante de ce système, dont elle est un élément indispensable, et il est incontestable qu'elle a la compétence requise pour statuer sur cette affaire. Un avis de la Cour permettrait à l'OIT d'agir dans un climat de sécurité juridique accrue. Il importe cependant que les questions qui lui sont posées soient claires, directes et concises, et que la Cour soit en mesure de comprendre le ou les problèmes juridiques qui lui sont soumis pour avis. Les organisations internationales de travailleurs et d'employeurs, notamment la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE), auront la possibilité de participer de façon autonome à la procédure.
51. S'agissant du mandat de la CEACR, le groupe des travailleurs ne s'opposera pas à une reformulation de la question énoncée au paragraphe 1. 2) du projet de résolution figurant dans l'annexe I, à propos de la compétence de cette commission. Quant à l'approche

fondée sur le dialogue, les travailleurs sont sensibles aux arguments qui ont été avancés pour la défendre. Fervents partisans du dialogue social, ils ont participé de bonne foi à une série de réunions bipartites et tripartites depuis mai 2012. Cependant, l'expérience a montré que la poursuite des discussions ne permettrait pas de trancher la controverse actuelle. Il ne serait pas opportun que le Conseil d'administration publie une déclaration reconnaissant l'existence du droit de grève dans la législation et la pratique nationales, puisque le point contesté par les membres employeurs porte sur la protection internationale de ce droit dans la convention n° 87. Une réunion tripartite sur les modalités de l'exercice du droit de grève au niveau national ne présenterait guère plus d'intérêt. Retarder encore le règlement de cette question affaiblirait le système de contrôle de l'OIT, peut-être de manière irréversible.

52. La proposition d'établir un tribunal en vertu de l'article 37.2 de la Constitution pourrait être envisagée à titre de solution possible à long terme, sous réserve de certaines garanties toutefois. Le groupe des travailleurs pourrait approuver la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer des recommandations à ce sujet.
53. Le mécanisme d'examen des normes proposé nécessiterait un climat de confiance et de respect mutuel entre les trois groupes, qui fait actuellement défaut. Il est difficile de concevoir comment un tel examen pourrait se dérouler de façon satisfaisante si l'un des groupes conteste les observations formulées par les experts au sujet de plusieurs conventions de l'OIT. Si le Conseil d'administration décide de soumettre le présent différend à la CIJ pour avis consultatif, le groupe des travailleurs pourrait cependant envisager d'autres discussions sur la conception de ce mécanisme, et notamment sur sa portée et ses modalités. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 111, il conviendrait aussi d'engager d'autres discussions sur les méthodes envisagées en 2011 et sur d'éventuelles autres options.
54. Le groupe des travailleurs pourrait également approuver la convocation d'une nouvelle réunion du Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. Toutefois, la possibilité évoquée par les membres employeurs en juin 2014 de parvenir à des conclusions non consensuelles, si elle était employée pour les cas examinés par la commission, porterait atteinte au système de contrôle et nuirait à la clarté sur le plan juridique, avec des conséquences préjudiciables non seulement sur les travailleurs mais encore sur les gouvernements. Elle permettrait également à un groupe d'opposer son veto à l'application d'une convention ou de certaines de ses dispositions.
55. A propos du contrôle régulier et du contrôle fondé sur la présentation de plaintes, l'orateur rappelle qu'aucun chevauchement des travaux des différents organes de contrôle n'a été décelé et que le groupe des travailleurs s'est opposé dans le passé aux propositions visant à rééquilibrer le système. A ce stade, il importe davantage de s'employer à surmonter le différend en se mettant d'accord sur la saisine de la CIJ et d'assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes en 2015. Le groupe des travailleurs estime que le moment est mal choisi pour ouvrir une discussion sur l'utilisation des différentes procédures de contrôle prévues dans la Constitution. Il soutient la proposition de porter à 22 le nombre de membres de la CEACR.
56. Si le Conseil d'administration convient de porter le différend devant la CIJ, le groupe des travailleurs est disposé à engager le dialogue avec les autres groupes en vue d'un accord global éventuel sur les autres questions abordées dans le document.
57. *Le coordonnateur du groupe des employeurs* fait un certain nombre de propositions concernant la question du droit de grève et l'élargissement du train de réformes, pour témoigner des efforts que fait son groupe pour sortir de l'impasse actuelle et améliorer le système.

58. Les employeurs estiment que le droit de grève est reconnu dans différentes juridictions nationales. Dans un premier temps, le Conseil d'administration pourrait faire une déclaration tripartite reconnaissant l'existence d'un droit de grève en vertu de la législation et de la pratique nationales. Le BIT pourrait organiser une réunion tripartite d'experts en janvier 2015, afin de mieux cerner les problèmes liés aux modalités d'exercice du droit de grève au niveau national et d'évaluer les perspectives d'action de l'OIT en la matière, y compris sur le plan normatif. La réunion, dont la durée ne devrait pas excéder une semaine, pourrait rassembler deux experts gouvernementaux, un expert employeur et un expert travailleur par région, et serait présidée par une personnalité internationale choisie par le bureau du Conseil d'administration. Elle donnerait lieu à l'élaboration de rapports qui seraient présentés pour examen au Conseil d'administration, à sa session de mars 2015. Cette question pourrait alors être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, à sa session de juin 2015. Tant que de telles discussions sont en cours, il ne serait guère judicieux de continuer de traiter des cas relatifs au droit de grève, qui devraient être mis en suspens dans l'ensemble du système de contrôle. Le scénario ainsi proposé permettrait d'économiser du temps et des ressources, et serait plus participatif et plus souple qu'une procédure devant la CIJ. Solliciter l'avis de la Cour reviendrait à reconnaître non seulement que le tripartisme et le dialogue social ont échoué, mais aussi que les possibilités d'un tel dialogue n'ont même pas été exploitées pour tenter de régler le présent différend.
59. Le groupe des employeurs considère que, si la CIJ décidait que la convention n° 87 inclut effectivement le droit de grève et les modalités définies par la CEACR, les pays qui ont ratifié la convention seraient obligés de réviser en conséquence leurs législations et pratiques, ce qui pourrait porter atteinte à la souveraineté nationale en matière de relations professionnelles. Un avis contraire de la CIJ entacherait la crédibilité du système de contrôle de l'Organisation, en remettant en cause la validité des observations et des rapports de la commission. De la même façon, si la CIJ décidait que le principe constitutionnel de la liberté syndicale propre à l'OIT, tel qu'il est énoncé au chapitre 10 du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, inclut le droit de grève, tous les Etats Membres de l'OIT, qu'ils aient ou non ratifié la convention, seraient tenus de réviser en conséquence leurs législations et pratiques, ce qui pourrait aussi porter atteinte à la souveraineté nationale en matière de relations professionnelles. Et là encore, un avis contraire de la CIJ ternirait la crédibilité du système de contrôle de l'Organisation, en remettant en cause la pertinence du *Recueil*. En tout état de cause, quel que soit l'avis rendu par la CIJ, des questions difficiles continueront de se poser et devront être examinées plus avant par le Conseil d'administration quant à la suite à donner.
60. S'agissant de la nécessité de favoriser un élargissement du train de réformes, l'orateur propose de dépolitiser la liste des cas soumis à la Commission de l'application des normes en demandant à la CEACR d'établir un projet de liste de cas qui tiendrait compte non seulement de leur degré d'urgence, mais aussi de leur répartition par région et par type de convention, ainsi que d'autres critères destinés à assurer un meilleur équilibre. Les groupes des employeurs et des travailleurs pourraient approuver d'éventuels changements, avant que le projet de liste ne soit soumis, pour adoption, à la Commission de l'application des normes en 2015. Les employeurs sont prêts à conclure un accord sur cette proposition.
61. A sa prochaine session, le Conseil d'administration devrait convenir d'un calendrier pour la mise en place du mécanisme d'examen des normes, y compris un programme de travail initial et les dispositions administratives et logistiques s'y rapportant.
62. L'orateur propose de procéder sans retard à une discussion tripartite sur une nouvelle procédure spéciale informelle, destinée à régler les questions concernant les divergences d'interprétation des conventions de l'OIT et l'expression de points de vue différents au sein du système de contrôle de l'Organisation. Une autre discussion tripartite devrait se tenir avec la CEACR au sujet de l'alourdissement de la charge de travail de cette dernière,

notamment en ce qui concerne l'établissement des priorités. S'agissant du mandat de la CEACR, le groupe des employeurs s'attend à ce que soit respectée la déclaration figurant dans le rapport présenté à la session de 2014 de la Conférence et confirmant le caractère non contraignant des commentaires formulés par cette commission. La déclaration devrait d'ailleurs être fidèlement reproduite dans toutes les publications futures du BIT.

63. Les employeurs sont aussi disposés à examiner d'autres questions sur une base tripartite. Il faut espérer que l'on parviendra à restaurer la confiance mutuelle et à donner un nouvel élan à l'Organisation grâce à la relance du dialogue social. Les employeurs veulent concevoir le système de contrôle de l'Organisation comme un tout et lui apporter des améliorations qui renforcent sa crédibilité, son efficacité et sa pérennité. Ils n'ont aucunement l'intention de mettre à mal ou de détruire ce système. Les réformes souhaitées devraient contribuer à renforcer et moderniser l'Organisation et à lui permettre de remplir sa mission au profit de tous les mandants.
64. *S'exprimant au nom du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)*, un représentant du gouvernement de Cuba souscrit à la proposition de saisir la CIJ de la question de l'interprétation de la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève. Il souligne toutefois que les trois groupes de mandants devraient être pleinement associés à la procédure devant la Cour. Par ailleurs, il convient d'informer celle-ci de l'urgence de la question, et de lui demander, par le biais d'une résolution conforme aux règles applicables au Conseil d'administration, de rendre son avis consultatif dans le cadre d'une procédure accélérée.
65. Le GRULAC n'est pas favorable à l'établissement d'un tribunal interne permanent en vertu de l'article 37.2 de la Constitution de l'OIT. A cet égard, il n'accepterait l'institution d'un groupe de travail, telle que proposée au paragraphe 125 *b*) du document, que si celui-ci était créé aux fins de l'examen de la suite à donner à tout avis consultatif rendu par la CIJ. Un tel groupe de travail devrait être composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs. Dans le cas où un groupe de travail serait institué et où le Conseil d'administration déciderait de continuer d'étudier la possibilité d'établir un tribunal en vertu de l'article 37.2 de la Constitution, cette question pourrait également être examinée par ledit groupe de travail.
66. Le GRULAC déplore que le mécanisme d'examen des normes n'ait pas encore été mis en place et que, malgré la décision adoptée à cet égard à la 320^e session, aucun calendrier n'ait été présenté à la présente session du Conseil d'administration pour l'examen des questions en suspens relatives au système de contrôle et pour le lancement du mécanisme d'examen des normes. Le GRULAC espère vivement qu'un calendrier aura été établi d'ici à mars 2015.
67. Il est impératif d'apporter de nouvelles améliorations à certains aspects des travaux de la Commission de l'application des normes. Pour ce qui est de l'établissement de la liste des cas, qui reste la prérogative du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs, l'orateur réaffirme les opinions exprimées au nom du GRULAC à la 320^e session du Conseil d'administration concernant le document GB.320/LILS/4². S'agissant de convoquer de nouveau le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, il rappelle la décision aux termes de laquelle tous résultats à venir de ce groupe de travail seraient incorporés dans les travaux du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail (document GB.322/WP/GBC/1).

² Document GB.320/PV, paragr. 585 et 586.

68. En ce qui concerne les questions liées au contrôle régulier et au contrôle fondé sur la présentation de plaintes, le GRULAC souhaite ajouter l'article 26 de la Constitution de l'OIT et les cas portés à l'attention du Comité de la liberté syndicale aux éléments énumérés au paragraphe 114. L'intervenant réaffirme la préoccupation du GRULAC quant à l'examen simultané des cas par plusieurs composantes du système, ce qui risque d'affaiblir le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT. Il convient de prêter la plus grande attention à cette question, même si cela doit susciter des débats approfondis et complexes, et un calendrier doit être arrêté concernant les mesures à prendre.
69. L'orateur note le contenu des paragraphes 117-122 et se dit convaincu que la CEACR pourrait s'acquitter plus efficacement de son mandat en engageant un dialogue informel avec la Commission de l'application des normes, en tenant des réunions régulières avec les mandants tripartites et en nouant des discussions informelles avec les représentants gouvernementaux. Enfin, il note l'information figurant au paragraphe 123 quant au pourvoi des sièges vacants de la CEACR, et rappelle la décision adoptée en mars 2014 en vue de «[...] proposer toute modification des procédures pertinentes pour faciliter la réalisation de cet objectif»³. Le GRULAC continuera de suivre avec attention les débats sur cette question et se réserve le droit d'intervenir une nouvelle fois selon ce qu'il jugera nécessaire.
70. *S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)*, un représentant du gouvernement de la Chine réaffirme que le dialogue tripartite est le meilleur moyen pour régler les différends. L'intervenant estime que les gouvernements n'ont pas encore participé aux discussions tripartites au sein du Conseil d'administration ou de la Conférence internationale du Travail. Le GASPAC craint que, en saisissant la CIJ, l'OIT se retrouve dépossédée de la question et que la pratique du tripartisme soit mise en échec. Le GASPAC appuie la proposition du groupe des employeurs consistant à mener des discussions tripartites pour trouver une solution à long terme aux questions relatives au droit de grève, et ce d'ici à juin 2015. Par conséquent, avant de se tourner vers la CIJ, tout devrait être mis en œuvre pour régler la question en interne. Le GASPAC estime que la question de savoir si le droit de grève constitue une règle internationale peut être tranchée à l'issue de discussions tripartites fondées sur le consensus et limitées dans le temps.
71. Le GASPAC se déclare opposé à l'établissement d'un tribunal interne, dont les décisions pourraient également être contestées, ce qui nécessiterait à nouveau de saisir la CIJ.
72. Le GASPAC souscrit à l'idée de trouver une solution d'ensemble à toutes les questions relatives aux normes et de convoquer de nouveau le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes pour renforcer la transparence, l'objectivité et l'équité. Il conviendrait d'examiner les critères utilisés pour établir les listes de cas et de garantir un équilibre entre les régions et les conventions. Le GASPAC encourage le Bureau à fournir un calendrier au Conseil d'administration pour la mise en place du mécanisme d'examen des normes. Il faudrait éviter à l'avenir qu'un même cas soit traité par plusieurs mécanismes. Le GASPAC recommande de sélectionner un plus grand nombre de candidats issus de la région de l'Asie et du Pacifique pour pourvoir les sièges vacants de la CEACR, afin de garantir un équilibre entre les régions et entre les pays développés et en développement.
73. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya dit que son groupe est d'avis que l'on étudie toutes les possibilités, y compris celles offertes par des discussions tripartites sur les diverses questions en jeu, soit au sein du Conseil d'administration, soit dans le cadre d'une question inscrite à l'ordre du jour de la

³ Document GB.320/PV, paragr. 597, alinéa d).

Conférence, soit lors d'une session de la Commission de l'application des normes expressément convoquée à cette fin.

74. Afin de régler le différend actuel et de créer la sécurité juridique nécessaire pour que le système de contrôle puisse à nouveau fonctionner, il conviendrait de répondre à deux questions: celle de savoir si la convention n° 87 doit être interprétée comme prévoyant ou protégeant le droit de grève et celle de savoir si le mandat de la CEACR confère à cette dernière l'autorité nécessaire pour donner de telles interprétations et, dans l'affirmative, pour aller au-delà de principes généraux en précisant certains détails quant à l'application de ces principes.
75. Les circonstances actuelles ne sont pas favorables à l'établissement d'un tribunal interne et la saisine de la CIJ devrait être le recours ultime, lorsque toutes les possibilités de dialogue tripartite et de consultation entre les parties auront été épuisées. Le groupe de l'Afrique soutient donc l'alinéa *d*) du projet de décision, qui envisage la relance des consultations tripartites visant à résoudre les questions qui se posent encore au sujet du fonctionnement du système de contrôle. Un document du Bureau sur la réforme du système de contrôle et le fonctionnement de la Commission de l'application des normes pourrait être soumis au Conseil d'administration pour examen préliminaire lors de sa 323^e session (mars 2015) avant d'être adopté à la 104^e session de la Conférence. Le groupe de l'Afrique souhaiterait proposer un amendement à l'alinéa *c*) du projet de décision après en avoir communiqué le texte aux partenaires sociaux.
76. Le groupe de l'Afrique espère que les questions ayant trait au droit de grève ne feront pas obstacle à de nouveaux progrès concernant le mécanisme d'examen des normes, dont il est prévu de discuter plus avant en mars 2015. Il serait judicieux de convoquer à nouveau le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, qui devrait se réunir dès que les membres du Conseil d'administration le jugeront opportun, soit pendant une session du Conseil d'administration, soit entre deux sessions. L'orateur prend note avec satisfaction des améliorations apportées au fonctionnement de la CEACR.
77. *S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM)*, une représentante du gouvernement du Canada dit que son groupe demeure convaincu qu'il est primordial pour l'Organisation de préserver la force et l'autorité de son système de contrôle, garant de la pertinence des normes internationales du travail dans le monde contemporain. Le projet de décision jette les bases d'une solution d'ensemble constructive et équilibrée.
78. Le groupe des PIEM a toujours soutenu que le retour au consensus passait par la participation tripartite, et il est prêt à débattre, au cours de la présente session, d'une éventuelle demande d'avis consultatif à la CIJ. Ayant entendu les diverses opinions qui ont été exprimées, le groupe estime que, dans le climat d'incertitude actuel, il semble judicieux de demander à la CIJ un avis juridique faisant autorité, afin de jeter les bases de nouvelles discussions tripartites éclairées. Avant de s'engager sur cette voie cependant, il conviendrait d'entamer une discussion tripartite pour parvenir à un consensus sur la question précise qui sera posée à la Cour. A cette fin, le groupe des PIEM propose la création immédiate d'un comité de rédaction ad hoc. Il ne faut pas voir dans la saisine de la CIJ un échec du tripartisme, mais au contraire une partie de la solution, entièrement fondée sur le tripartisme et le consensus.
79. Il est prématuré d'envisager l'établissement d'un tribunal en vertu de l'article 37.2 de la Constitution, et le groupe des PIEM souhaite que le Bureau, ou un groupe de travail tripartite, poursuive la réflexion afin que la question puisse être soumise au Conseil d'administration en mars 2015. Il faudrait notamment envisager davantage d'options

concernant la sélection et la nomination des juges ainsi que la constitution des panels, et disposer d'informations plus précises sur les coûts.

- 80.** L'oratrice réitère le soutien du groupe des PIEM à la mise en place d'un mécanisme d'examen des normes et à la relance du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. Les travaux en cours sur la conception du mécanisme devraient reprendre dès que possible, de même que les consultations tripartites, afin de régler les questions en suspens concernant le fonctionnement du système de contrôle.
- 81.** *S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie dit que le Monténégro, la Serbie, l'Albanie, la République de Moldova et la Géorgie s'associent à sa déclaration. Elle soutient les déclarations du groupe gouvernemental et du groupe des PIEM. Etant donné que le système de contrôle de l'OIT contribue à la promotion et à la protection des droits de l'homme, et influe directement sur les politiques de l'UE, celle-ci attache beaucoup d'importance au contrôle impartial du respect des normes internationales du travail qu'assure l'OIT.
- 82.** Le groupe de l'UE est prêt à soutenir une demande d'avis consultatif à la CIJ, qui pourrait fournir des orientations faisant autorité pour éclairer et orienter de nouvelles discussions tripartites, peut-être même au niveau de la Conférence internationale du Travail. Les questions posées à la CIJ devraient exclusivement porter sur le principal point en discussion: la protection du droit de grève par la convention n° 87, et la question de savoir si la CEACR est compétente pour déterminer que le droit de grève découle de la convention n° 87. Il conviendrait donc de supprimer le paragraphe 1.2.b) du projet de résolution figurant à l'annexe I du document, qui pose la question de savoir si la CEACR est compétente pour préciser les limites du champ d'application du droit de grève et les conditions dans lesquelles il peut être exercé de façon licite. Si les mandants ont besoin de davantage de temps pour élaborer un texte consensuel, un comité de rédaction ad hoc pourrait être établi à cette fin. Il faudra aussi reconnaître le caractère obligatoire d'un avis consultatif de la CIJ.
- 83.** Il est prématuré d'envisager l'établissement d'un tribunal interne. Le groupe de l'UE propose une refonte de la partie B de la section I du document, qui serait confiée au Bureau ou à un groupe de travail tripartite, pour examen par le Conseil d'administration en mars 2015. Il faudrait aussi étudier d'autres voies possibles concernant la sélection et la nomination des juges ainsi que la constitution des panels, et disposer de plus amples renseignements concernant les coûts.
- 84.** Il faudrait charger un groupe de travail du Conseil d'administration de faire des propositions concernant l'établissement d'un mécanisme d'examen des normes, assorties d'un calendrier, qui seraient soumises à la 323^e session du Conseil d'administration. L'UE appuie la relance du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. Afin de préserver la crédibilité de l'OIT, les partenaires sociaux doivent s'assurer que la commission fonctionne bien et, par conséquent, se mettre d'accord sur la liste des cas à examiner en vue de l'adoption de conclusions consensuelles. Un mécanisme de transition sera nécessaire jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. L'UE réitère son engagement concernant l'attribution des postes vacants au sein de la CEACR.
- 85.** *Un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela* est favorable à l'idée de demander à la CIJ d'interpréter la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, puisque la Cour est la seule institution ayant compétence pour interpréter les conventions de l'OIT; les opinions et les commentaires de la CEACR ne constituent

pas des interprétations juridiques. L'établissement d'un tribunal interne n'est pas nécessaire, outre qu'il entraînerait des coûts supplémentaires et pourrait ne pas garantir l'objectivité et l'impartialité requises. Le gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela est toujours ouvert au dialogue mais, compte tenu des vues divergentes exprimées par les employeurs et les travailleurs, il lui semble permis de douter que la discussion tripartite sur le droit de grève mentionnée au paragraphe 6 du document préparé par le Bureau puisse produire des résultats positifs; une telle discussion pourrait se révéler une perte de temps.

- 86.** L'orateur accueille avec satisfaction la mise en place d'un mécanisme d'examen des normes et espère bientôt recevoir le calendrier qui permettra d'aller de l'avant. La Commission de l'application des normes doit agir conformément aux principes de légalité, de légitimité, d'objectivité, de transparence et d'efficacité, sans se préoccuper d'intérêts politiques particuliers. S'agissant des diverses composantes du système de contrôle, le gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela espère recevoir le calendrier mentionné au paragraphe 116. Il réserve sa position concernant l'annexe I en attendant la présentation des amendements y afférents. Il n'est pas favorable à l'alinéa *b*) du projet de décision, pas plus qu'à l'annexe II concernant l'établissement d'un tribunal interne en vertu de l'article 37.2 de la Constitution.
- 87.** *Une représentante du gouvernement de la République dominicaine* rappelle que deux années de discussion n'ont pas suffi pour répondre à la question fondamentale de savoir si la CEACR est compétente pour interpréter les conventions et recommandations. Par conséquent, cette question doit être portée de toute urgence devant la CIJ en vertu de l'article 37.1 de la Constitution. La liste des pays qui sont priés de fournir des informations à la Commission de l'application des normes doit être établie par les mandants d'une manière transparente. L'oratrice demande instamment aux mandants de faire en sorte qu'un consensus se dégage sur le projet de décision.
- 88.** *Un représentant du gouvernement de l'Algérie* dit que les mandants devraient se poser la question de savoir si la CEACR est compétente pour interpréter les conventions en gardant présent à l'esprit le contexte plus large des discussions relatives à la réforme et à l'amélioration du fonctionnement de la Commission de l'application des normes.
- 89.** *Un représentant du gouvernement de la France* souligne que l'application effective des normes internationales du travail est un élément essentiel pour garantir une vraie dimension sociale à la mondialisation. La crédibilité de l'OIT dépend de sa capacité à établir et à faire respecter ces normes partout dans le monde. Cette crédibilité a été mise en cause par la crise, de nature essentiellement politique, que connaît l'Organisation. Il est de la responsabilité de tous les mandants de démontrer que le tripartisme est utile et efficace. Le premier pas serait une décision largement consensuelle pour ouvrir le processus de sortie de crise. Le gouvernement de la France appuie le principe d'un ensemble de décisions qui prendrait en compte les différents aspects du mécanisme de contrôle.
- 90.** La France est favorable au renvoi devant la CIJ d'une question se limitant à l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève, dans le cadre d'une demande d'avis consultatif appelant une réponse urgente. Comme le renvoi à la CIJ de chaque question ou différend portant sur l'interprétation d'une convention n'est pas envisageable, le gouvernement de la France soutient depuis longtemps le principe de l'établissement d'un organe interne habilité à interpréter les conventions en vertu de l'article 37.2 de la Constitution. Il s'agirait d'un mécanisme souple, à faible coût, mobilisable à la demande expresse du Conseil d'administration. Un groupe de travail tripartite pourrait être chargé de faire des propositions relatives au fonctionnement, à la composition et aux modalités de saisine d'un tel mécanisme à la 323^e session du Conseil d'administration. La mise en place d'un mécanisme d'examen des normes enverrait également un signal positif, témoignant

de la volonté des mandants de l'OIT de garantir un système normatif efficace et pleinement adapté à l'époque actuelle. En adoptant le projet de décision, le Conseil d'administration donnera un second souffle au système de contrôle de l'application des normes.

91. *Une représentante du gouvernement du Brésil* dit que les opinions de la CEACR ne sont pas contraignantes et qu'elles ont seulement pour objet de guider l'action des autorités nationales. Le gouvernement du Brésil ne pense pas que la fonction interprétative de la CEACR soit en cause. Etant donné qu'une question a été soulevée concernant l'interprétation de la convention n° 87 et le fait que cet instrument reconnaît le droit de grève, il convient de renvoyer cette question à la CIJ pour avis consultatif, avis qui appellera un nouveau dialogue et de nouvelles décisions. Cependant, la Cour ne devrait pas être consultée sur la compétence de la CEACR. La question posée au paragraphe 1.2 du projet de résolution contenu à l'annexe I ne doit donc pas être retenue. Il est prématuré de débattre de l'établissement d'un tribunal interne. Le nombre limité de divergences d'interprétation des conventions de l'OIT laisse penser qu'il n'est pas nécessaire d'établir un tel tribunal, lequel pourrait nuire au dialogue et au tripartisme et encourager le recours à ce type d'institution. C'est pourquoi le gouvernement du Brésil n'appuie pas l'alinéa b) du projet de décision figurant au paragraphe 125 du document.
92. *Un représentant du gouvernement de la Chine* indique que son gouvernement est favorable à la poursuite du dialogue afin de régler la question. Ce n'est que si ce dialogue s'avère infructueux qu'il faudra songer à adopter les mesures prévues par l'article 37 de la Constitution. L'orateur n'est néanmoins pas favorable à l'établissement d'un tribunal interne. Outre les questions de coût, les mandants pourraient être tentés d'y avoir recours chaque fois qu'un différend verrait le jour, ce qui porterait préjudice à la consultation et au dialogue. Cependant, si le recours à la CIJ reçoit le soutien de la majorité, la Chine ne s'y opposera pas. Un mécanisme efficace d'examen des normes devrait être mis en place prochainement, car il aurait un rôle décisif à jouer pour garantir que les normes internationales du travail sont toujours à jour et répondent aux besoins des mandants. L'orateur appuie la convocation d'une nouvelle réunion du Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, et il demande instamment au Directeur général de pourvoir les postes vacants au sein de la CEACR.
93. *Une représentante du gouvernement de l'Allemagne* souligne que l'OIT traverse un moment critique et qu'il est urgent de trouver une solution. L'Organisation risque de perdre le rôle unique qui est le sien dans le contrôle des normes. Si l'on veut éviter que d'autres organismes ne prennent sa place, il importe que tous les mandants réagissent et fassent entendre leur voix. Le consensus est certes un grand atout, mais il faut trouver d'autres solutions pragmatiques lorsqu'il fait défaut. Le gouvernement de l'Allemagne est favorable à la saisine de la CIJ, qui ne signifierait pas une faillite du tripartisme, mais offrirait au contraire un cadre d'action reposant fermement sur ce principe. L'oratrice propose de reformuler de manière plus concise les questions soumises à la CIJ et préconise à cette fin une approche tripartite. L'Organisation doit œuvrer en faveur d'un consensus plus large pour conférer un caractère obligatoire à un avis consultatif de la Cour. Il lui faudra en outre créer, également sur la base du consensus, un mécanisme de transition afin que la Conférence et la Commission de l'application des normes puissent continuer de fonctionner jusqu'à l'adoption d'une décision finale. Le groupe des employeurs a proposé de rédiger une déclaration qui reconnaîtrait l'existence du droit de grève dans la législation nationale, mais il n'est pas certain qu'une telle déclaration soit nécessaire puisque les pays de l'UE, ainsi que d'autres, garantissent déjà ce droit à leurs citoyens. Si un consensus se dégageait entre les trois parties sur le principe selon lequel le droit de grève est inscrit dans la convention n° 87, il serait possible d'engager une discussion tripartite sur de nombreuses questions. En l'absence d'un tel consensus, solliciter l'avis de la CIJ semble la seule option possible. L'oratrice demande instamment que tout soit fait pour sortir de l'impasse à la

présente session du Conseil d'administration et estime, elle aussi, que la création d'un groupe de travail sur les questions en discussion serait un pas dans la bonne direction. Une décision de principe doit être prise sans plus tarder.

94. *Un représentant du gouvernement des Emirats arabes unis* déclare que le règlement des différends entre les mandants de l'OIT peut et doit se faire par un dialogue constructif au sein de l'Organisation. Le recours à des mécanismes externes risque de compromettre l'avenir du dialogue tripartite et de porter atteinte à la crédibilité de l'Organisation en tant qu'organisation chef de file du système des Nations Unies. Sa délégation appelle à un dialogue continu sur une base tripartite et à la désignation d'un groupe de travail chargé de formuler des recommandations pour parvenir au consensus.
95. *Un représentant du gouvernement du Panama*, faisant observer que l'OIT a déjà demandé des avis consultatifs à des tribunaux internationaux à six reprises, exprime l'appui de son pays au projet de décision figurant au paragraphe 125, à l'exception du point *b*).
96. *Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni* déclare qu'il faut tirer profit de la situation actuelle pour promouvoir la relance du mécanisme d'examen des normes en s'appuyant sur un calendrier clair et un engagement tripartite. La Commission de l'application des normes devrait être pleinement opérationnelle en 2015, soutenue par des plans pragmatiques. Sa délégation est prête à soutenir la saisine de la CIJ, même s'il aurait été préférable que les partenaires sociaux trouvent une solution sur la base du dialogue. Il faut parvenir à un accord tripartite sur les questions à poser à la Cour et mettre en place un plan clair sur la suite à donner à l'avis consultatif.
97. *Un représentant du gouvernement du Zimbabwe* déclare que, depuis que le conflit a vu le jour en 2012, le Bureau a engagé des consultations informelles avec les employeurs et les travailleurs, sans que les gouvernements aient encore eu l'occasion d'exprimer officiellement leur point de vue. Inscire la question du droit de grève à l'ordre du jour de la Conférence, à sa prochaine session, permettrait d'avoir une discussion tripartite ouverte à tous et de donner une direction à l'Organisation pour soit résoudre le problème en interne, soit s'adresser à la CIJ, une fois épuisés tous les autres recours. L'orateur propose aussi d'ajouter la question du mandat de la CEACR à l'ordre du jour de la prochaine Conférence et demande au Bureau de rédiger un document donnant des orientations en ce sens. Le gouvernement du Zimbabwe appelle de ses vœux une approche globale susceptible de renforcer l'Organisation.
98. *Un représentant du gouvernement de l'Argentine* fait part du soutien de sa délégation au point *a*) du projet de décision concernant la demande adressée à la CIJ, mais déclare que la deuxième question figurant au paragraphe 49 du document préparé par le Bureau n'est pas appropriée puisque la nature non contraignante des observations de la CEACR a déjà été clarifiée. Il est encore trop tôt pour envisager de désigner un tribunal comme prévu dans le point *b*) du projet de décision. L'orateur continue de croire au dialogue social tripartite.
99. *Un représentant du gouvernement du Japon* déclare que le contrôle de l'application des normes est la fonction la plus essentielle de l'Organisation et qu'il n'est pas opportun de s'adresser à la CIJ dans l'immédiat. Premièrement, la Cour ne sera pas en mesure de régler la question de manière définitive puisque, même après avoir reçu un avis consultatif, l'OIT devra poursuivre les consultations sur la suite à donner en interne. Une telle consultation ne pourra aboutir que lorsque la confiance sera revenue entre employeurs et travailleurs. Deuxièmement, la pratique établie des décisions tripartites au sein de l'OIT serait gravement compromise par une demande d'avis consultatif, car cela reviendrait à déclarer à la communauté internationale que l'OIT n'est pas en mesure de résoudre ses propres problèmes. En même temps, le Japon n'est pas favorable à la poursuite de consultations sans perspective de compromis. Il peut appuyer des consultations s'il y a une procédure

concrète et précise, assortie d'un calendrier. Pour créer une nouvelle dynamique visant à faire avancer les discussions dans un contexte tripartite, le gouvernement du Japon propose d'adopter une résolution tripartite sur l'interprétation convenue de la convention n° 87 à la session de 2015 de la Conférence. Il y a certes de nombreuses questions à résoudre, mais il vaudrait mieux se limiter à rétablir une bonne atmosphère et à rouvrir des consultations constructives. Sa délégation appuie les points *c)* et *d)* du projet de décision, mais pas les points *a)* et *b)*.

- 100.** *Un représentant du gouvernement du Mexique* déclare que, même si son gouvernement considère le dialogue tripartite comme l'outil le plus efficace pour parvenir à une solution, le recours aux mêmes méthodes ne pourra conduire qu'aux mêmes résultats qui, à ce jour, n'ont guère été concluants. La Constitution de l'OIT offre déjà les outils juridiques permettant de trouver une solution. Le Mexique appuie donc le projet de porter la question du droit de grève et de la compétence de la CEACR devant la CIJ.
- 101.** *Un représentant du gouvernement de la République islamique d'Iran* rappelle que le Conseil d'administration a décidé à sa 312^e session (novembre 2011) d'établir le mécanisme d'examen des normes et qu'il a convenu que l'Initiative sur les normes devait être envisagée comme une seule et même démarche, incluant le mécanisme d'examen des normes. Il appelle le Bureau à travailler à la mise en place du mécanisme de contrôle de l'application des normes d'ici à la prochaine session du Conseil d'administration (mars 2015) et à travailler assidûment à la conception du mécanisme. Les mandants devraient s'efforcer de trouver une solution consensuelle. Le gouvernement de la République islamique d'Iran ne partage pas l'avis selon lequel les discussions tripartites sur le droit de grève ont déjà échoué. Il faudrait donner une véritable chance au tripartisme, sur la base d'une confiance mutuelle et de la bonne volonté des mandants. S'agissant du fonctionnement de la Commission de l'application des normes, le gouvernement de la République islamique d'Iran appuie une nouvelle convocation du Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la commission.
- 102.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement du Canada déclare, au sujet de la question du droit de grève, que son groupe est prêt à discuter, à la session en cours, de la demande d'avis consultatif à la CIJ en vertu de l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT.
- 103.** *Un représentant du gouvernement de la Turquie* dit que, avant d'envisager de recourir à la CIJ, le Conseil d'administration devrait étudier tous les moyens de parvenir à une solution par un consensus tripartite. L'article 37 de la Constitution de l'OIT n'indique pas quels sont les différends, recensés par catégories ou selon leurs spécificités, susceptibles d'être portés devant la CIJ ou devant un tribunal, et le projet de statut du tribunal interne n'offre pas davantage d'éclaircissements ou de critères juridiques. S'agissant du mécanisme d'examen des normes, une analyse détaillée des normes existantes devrait prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des parties et être menée à bien avec la pleine confiance des mandants tripartites. Le Conseil d'administration devrait prévoir des échéances et promouvoir la compréhension mutuelle sur les questions en suspens. Les principes devant régir un mécanisme d'examen des normes sont inclus dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Les discussions sur le mécanisme d'examen des normes ne devraient plus être retardées.
- 104.** *Une représentante du gouvernement de la Bulgarie* déclare que son gouvernement est convaincu que le fait de consulter la CIJ ne portera pas atteinte au dialogue tripartite, mais apportera la dynamique nécessaire au débat et permettra d'y voir plus clair sur les mécanismes de contrôle de l'OIT.

- 105.** *Une représentante du gouvernement de la République de Corée* déclare que, concernant l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève, il faudrait s'attacher à prendre une décision objective, et ce d'une manière acceptable. Son gouvernement ne juge pas utile de porter la question du mandat de la CEACR devant la CIJ ou un tribunal interne. Ce dernier serait établi par une décision de la Conférence et son autorité sur la CEACR pourrait être mise en doute. De fait, dans le rapport qu'elle a présenté à la Conférence en juin 2014, la CEACR a clairement fait savoir que son mandat comprenait l'interprétation non contraignante du champ d'application et du contenu des lois nationales, de même que la signification des articles pertinents des conventions. En conséquence, le gouvernement de la République de Corée appuie les points *c)* et *d)* du projet de décision, et demande au Bureau de fournir un calendrier pour convoquer à nouveau le Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence.
- 106.** *Un représentant du gouvernement de l'Inde* réitère la demande de son gouvernement, qui avait sollicité une analyse approfondie du système actuel et des raisons de son échec. Il souhaite aussi connaître la proportion de cas dans lesquels entre en jeu la question relative au droit de grève en tant que partie intégrante de la convention n° 87, ainsi que le nombre de différends relatifs à d'autres normes internationales du travail ou de désaccords sur l'interprétation des autres conventions qui n'ont pu être résolus par la Commission de l'application des normes. Il est favorable à la poursuite du processus tripartite, considérant que les décisions concernant l'Organisation devraient être prises par les mandants de l'OIT. La Conférence internationale du Travail est l'instance suprême pour les décisions sur toute question concernant le monde du travail et c'est elle qui a autorité pour modifier les normes qu'elle a adoptées. Les désaccords sur l'interprétation par la commission d'une convention, quelle qu'elle soit, doivent être soumis à la Conférence. La création d'un tribunal interne et la saisine de la CIJ ne feraient que multiplier les intervenants, sans clarifier la situation. Le moyen idéal de parvenir à une solution serait soit d'inscrire une question spécifique à l'ordre du jour de la Conférence, soit d'organiser un débat au sein de la Commission de l'application des normes. Il faudrait que les partenaires sociaux continuent d'établir la liste des cas et que des critères soient clairement définis pour assurer un équilibre entre les régions et entre les catégories de convention. Les autres organismes internationaux devraient continuer de s'occuper des questions relevant de leur mandat, lesquelles ne devraient pas avoir trait aux normes fondamentales du travail. Il importe aussi de s'occuper des questions du respect des normes par les pays non membres. Le gouvernement de l'Inde appelle de ses vœux le renforcement de la CEACR, notamment grâce au pourvoi des postes vacants.
- 107.** *S'exprimant au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) et des Pays-Bas*, un représentant du gouvernement de la Norvège apporte son soutien à la déclaration de l'UE. Il fait observer qu'il est primordial pour l'OIT de sortir de l'impasse et de continuer de disposer d'un système de contrôle efficace, jouissant du soutien de tous les mandants. Certes, la Constitution de l'OIT prévoit une procédure en cas de divergence d'interprétation d'une convention, mais l'avis consultatif de la CIJ s'inscrit dans un contexte plus large. Il est également nécessaire d'apporter au système de contrôle certains ajustements techniques. Le projet de décision propose une solution constructive et équilibrée. L'intervenant appelle à l'adoption d'une décision tripartite sur tous les éléments du projet de décision soumis à la présente session. Il est indispensable de prendre une décision concernant l'alinéa *a)* du projet de décision, au paragraphe 125, dans lequel il est demandé à la Cour de rendre d'urgence un avis consultatif, en particulier au sujet de la question énoncée au paragraphe 1.1 du projet de résolution, figurant à l'annexe I. En ce qui concerne l'alinéa *b)* du projet de décision, au paragraphe 125, l'intervenant n'est pas favorable à l'établissement d'un tribunal interne, mais ne s'opposera pas à l'institution d'un groupe de travail chargé de préparer des recommandations à ce sujet. Il appuie l'alinéa *c)* du projet de décision concernant les mesures à prendre en parallèle en ce qui

concerne le mécanisme d'examen des normes et propose d'y ajouter la désignation d'un groupe de travail chargé d'élaborer des recommandations en ce sens, assorties d'un calendrier de mise en œuvre, en vue de les présenter au Conseil d'administration à sa prochaine session. Il soutient l'alinéa *d*) du projet de décision, dans lequel le Bureau propose de relancer des consultations tripartites sur certaines questions restées en suspens. Le projet de décision présente un ensemble équilibré de mesures, dans lequel la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87 n'est pas négociable: une question juridique appelle une réponse juridique. La saisine de la CIJ ne constitue pas un échec du dialogue social, puisque cette procédure est prévue par la Constitution de l'Organisation et que cette dernière y a déjà eu recours.

- 108.** *Une représentante du gouvernement de l'Indonésie* déclare que son gouvernement souscrit pleinement à la relance des consultations tripartites. Les problèmes au sein de l'OIT devraient être résolus au moyen des mécanismes internes disponibles, et l'Organisation devrait éviter de créer un précédent en soumettant à la CIJ la question de la protection du droit de grève par la convention n° 87. La création d'un tribunal interne représenterait une lourde charge financière et fragiliserait les mécanismes existants. Le gouvernement de l'Indonésie est favorable au mécanisme d'examen des normes, considérant que les normes de l'OIT devraient promouvoir le développement socio-économique et être applicables aux mandats de l'Organisation.
- 109.** *Une représentante du gouvernement de l'Ethiopie* fait observer que l'article 37 de la Constitution de l'OIT porte sur une mesure à utiliser en dernier ressort. En principe, l'Organisation devrait s'appuyer sur son système de contrôle et ses mandats plutôt que sur des tiers. L'intervenante soutient l'alinéa *d*) du projet de décision, au paragraphe 125, concernant la relance des consultations tripartites.
- 110.** *Un représentant du gouvernement de la Belgique* déclare que le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur l'interprétation de la convention n° 87 au cours de la présente session et demander un avis consultatif à la CIJ. En outre, à sa prochaine session, la Commission de l'application des normes devrait adopter par consensus une liste de cas et des conclusions.
- 111.** *Une représentante du gouvernement de la Colombie* déclare que son gouvernement souscrit à une solution d'ensemble pour remettre en marche le système de contrôle. Le gouvernement de la Colombie espère que le dialogue social et l'amélioration des méthodes de travail permettront d'avancer sur cette voie. La participation des gouvernements constitue un élément essentiel du tripartisme.
- 112.** *Une représentante du gouvernement du Botswana* estime que la question de l'interprétation de la convention n° 87 n'est que le symptôme d'un problème plus général, lié au fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. Etant donné que le problème porte principalement sur la raison d'être de l'Organisation, il appelle une solution politique et non pas juridique. Ce sont les mandats de l'OIT qui devraient fixer les objectifs de l'Organisation. Aussi le gouvernement du Botswana soutient-il une approche qui ferait du dialogue social l'instrument idéal pour régler les différends.
- 113.** *Un représentant du gouvernement de l'Espagne* déclare que, compte tenu de la complexité de la question, seul un consensus tripartite sur un ensemble de mesures concrètes, globales et cohérentes, assorties d'un calendrier clairement défini, permettra de trouver une solution. L'Organisation devrait voir dans ces difficultés une occasion de parfaire son système de contrôle de manière pérenne.
- 114.** *Une représentante du gouvernement du Lesotho* relève qu'il faudrait accorder une chance au dialogue social, l'un des principaux piliers de l'OIT. La saisine de la CIJ serait le signe

d'un fléchissement de l'esprit du tripartisme. Il conviendrait d'utiliser les mécanismes en place et de chercher des solutions en interne avant d'envisager de régler le problème par des moyens externes. Par conséquent, le gouvernement du Lesotho appuie pleinement la proposition concernant la poursuite des consultations en vue de parvenir à un consensus et à une compréhension mutuelle.

115. *Un représentant du gouvernement de la Pologne* déclare que, pour que l'OIT puisse s'acquitter de son mandat, il lui faut disposer d'un système de contrôle efficace et performant, lui permettant de contribuer véritablement à la promotion et à la mise en œuvre des droits fondamentaux universels. Il faut donc, dès que possible, trouver une solution pratique dans le cadre du «dialogue» et du consensus, au lieu de recourir à la CIJ. Toutefois, si les mandants de l'Organisation s'accordent à saisir la Cour, le gouvernement de la Pologne est prêt à se rallier à cette décision, par esprit de consensus.
116. *Un représentant du gouvernement de la Jordanie* fait observer qu'aucune discussion réellement tripartite ne s'est tenue jusqu'à présent et que la participation active des gouvernements pourrait contribuer à apaiser les tensions. Tout avis rendu par la CIJ devrait nécessairement être soumis au Conseil d'administration, afin de décider de la suite à donner, et un problème d'interprétation pourrait se poser, qui serait source de nouvelles difficultés. Les mandants devraient continuer de s'en remettre au tripartisme, l'un des piliers fondamentaux de l'Organisation.
117. *Un représentant du gouvernement de l'Angola* appelle à la prise d'une décision fondée sur le consensus. Il suggère que les différentes possibilités énoncées dans le document soient examinées en prenant en considération la nature tripartite de l'OIT. Il appelle de ses vœux une décision satisfaisante pour l'ensemble des parties.
118. *Une représentante du gouvernement de la Suisse* rappelle que le Directeur général a encouragé les Etats Membres à organiser des consultations à l'échelle nationale. Le gouvernement de la Suisse a ainsi consulté les partenaires sociaux du pays. L'intervenante souligne l'importance de trouver une solution à long terme, fondée sur le dialogue et la confiance. Il est primordial de trouver une solution immédiate, mais aussi de résoudre certaines difficultés sous-jacentes. Le gouvernement de la Suisse, s'il est sollicité, fera tout ce qui est en son pouvoir pour aider l'OIT à trouver rapidement une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties.
119. *Le coordonnateur du groupe des employeurs* se veut optimiste et réaffirme la détermination de son groupe à aller de l'avant. Il est trop tôt pour tirer quelque conclusion que ce soit. Le groupe des employeurs est disposé à participer à toute activité qui permettrait de faire évoluer la situation.
120. *Le Vice-président travailleur* constate que toutes les parties ont reconnu la difficulté de la question à l'examen, l'importance pour l'OIT et tous ses mandants de disposer d'un système de contrôle efficace, et la nécessité d'agir sans délai pour régler le différend. Seul un avis consultatif de la CIJ pourrait permettre de reprendre, de bonne foi, des discussions tripartites sur le système de contrôle dans un climat de plus grande sécurité juridique. Le groupe des travailleurs exprime sa reconnaissance aux membres du Conseil d'administration qui ont apporté leur soutien au projet de saisine de la CIJ, se sont montrés ouverts à cette idée ou ont déclaré qu'ils ne feraient pas obstacle à l'avis exprimé par une majorité des mandants. Bien que la question ait été débattue à l'occasion de forums bipartites et tripartites depuis 2012 et que tous les mandants aient eu la possibilité de faire part de leurs points de vue, aucun consensus n'a pu se dégager. La Constitution de l'OIT énonce clairement la procédure qu'il convient de suivre en cas de divergence de vues sur l'interprétation d'une convention; la saisine de la CIJ fait partie intégrante du système de contrôle de l'Organisation. Les questions d'interprétation ne sont pas du ressort de la

Conférence internationale du Travail, qui a une fonction normative et non judiciaire. Poursuivre les discussions ne ferait que retarder la résolution de la question. L'heure du dernier recours est venue. Même si les effets de l'avis rendu par la Cour doivent faire l'objet de discussions, celui-ci permettra néanmoins de sortir de l'impasse. Si la CIJ confirme la position de la CEACR concernant l'existence du droit de grève, les obligations juridiques des Etats Membres qui ont ratifié la convention n° 87 ne seront aucunement modifiées. L'avis consultatif ne s'appliquera pas directement aux Etats Membres, mais donnera une interprétation définitive de la convention. La CEACR a déjà formulé des commentaires à l'adresse des Etats Membres dont la législation était jugée non conforme à la convention n° 87. Une réponse affirmative de la CIJ n'aura pas d'incidence sur la nature et le contenu des observations formulées par la CEACR au sujet du droit de grève. Il ne sera porté atteinte à la souveraineté d'aucun pays. Le groupe des travailleurs est déterminé à trouver une issue. La Conférence internationale du Travail a donné au Conseil d'administration le pouvoir de saisir la CIJ pour régler certains différends. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce qu'une décision soit prise à ce sujet à la présente session du Conseil d'administration.

- 121.** *Le Directeur général* déclare que l'OIT a conduit ses travaux en s'appuyant sur la participation de tous les mandants tripartites en vue de parvenir à un consensus sur des questions difficiles. Il semble que toutes les parties soient favorables à l'adoption d'une solution d'ensemble. Les mandants ont fait part de leur bonne volonté et de leur esprit de compromis pour progresser en ce sens, sans toutefois parvenir à un consensus clair leur permettant de prendre une décision. Au vu de la situation, il est cependant indispensable d'agir et d'adopter à la présente session du Conseil d'administration une décision sur le fond. Le Directeur général propose que le Bureau étudie attentivement les déclarations des mandants et, sur la base de celles-ci, élabore un document contenant une série de propositions qui sera présenté au Conseil d'administration le 10 novembre 2014, dans la matinée. Les propositions remplaceront le projet de décision figurant au paragraphe 125. Tout sera mis en œuvre pour tenir compte des points de vue exprimés par chacune des parties. La situation n'est pas inextricable et un consensus est à portée de main.
- 122.** *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de Cuba souligne que le document qui sera présenté par le Directeur général doit être impartial et objectif, et tenir compte des questions soulevées pendant la discussion.
- 123.** Le Conseil d'administration accepte la proposition du Directeur général.
- 124.** *Le Directeur général* présente une version révisée du projet de décision figurant au paragraphe 125 du document GB.322/INS/5 et fait observer que le nouveau texte, reproduit dans le document GB.322/INS/5(Add.), n'a fait l'objet d'aucune consultation, mais a été élaboré sous sa seule responsabilité. Il est le fruit d'une analyse attentive des deux principaux messages formulés pendant les débats, à savoir qu'il convient de prendre une décision sans délai et que seul un ensemble de décisions permettra de faire avancer la question à l'examen. Il s'agit d'un document équilibré et complet, qui tente de bâtir à la fois un compromis entre des points de vue divergents et un ensemble de décisions cohérent présentant une logique interne. Les six éléments sont interdépendants; ils se complètent en évitant les chevauchements. Le retrait de l'un de ces éléments détruirait probablement l'équilibre dont dépend le succès du texte. Une décision concernant l'ensemble des six éléments considérés en bloc doit donc être prise, au cours de la présente session si possible.
- 125.** *Un représentant du Directeur général* (Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme) présente le document GB.322/INS/5(Add.1) sur les incidences financières du projet de décision révisé figurant dans le document GB.322/INS/5(Add.) et déclare que la complexité du tableau tient au nombre de variables qui entrent en ligne de compte dans l'estimation du coût de la réunion tripartite d'experts prévue au point 2 du projet de

décision révisé. Parmi celles-ci, on peut citer le nombre de participants, les services d'interprétation nécessaires et le lieu de la réunion. Le coût total de l'ensemble de mesures proposées par le Directeur général est estimé à 1 148 300 dollars des Etats-Unis. Les frais liés à la demande d'avis consultatif à la CIJ sur la question énoncée au point 1 seraient pris en charge par le Bureau. Des frais de voyage supplémentaires compris entre 5 000 et 7 000 dollars E.-U. pourraient toutefois s'y ajouter. Le projet de décision révisé expose comment le coût total de l'ensemble des mesures sera assumé.

- 126.** *Le Coordonnateur du groupe des employeurs* déclare que son groupe souscrit au point 2 du projet de décision révisé. La réunion tripartite d'experts permettrait de préciser la mesure dans laquelle l'interprétation du droit de grève par la CEACR a eu une influence sur la pratique au niveau national et quelle serait par conséquent la meilleure manière de présenter à la CIJ la question énoncée au point 1, dans l'hypothèse où le Conseil d'administration déciderait en dernier recours de la saisir. La réunion devrait avoir lieu avant la session de mars 2015 afin d'éclairer le Conseil d'administration sur cette décision. La question cruciale est de savoir comment et jusqu'à quel point le droit de grève, tel que défini par la CEACR au niveau international, aurait une incidence sur le pouvoir des Etats Membres de légiférer sur cette question au niveau national. Le groupe des employeurs approuve le point 3 et propose que le Bureau précise que le mécanisme d'examen des normes devrait être mis en place d'ici à mai 2015 afin de ménager suffisamment de temps pour les travaux préparatoires qui suivront nécessairement la soumission des propositions par le groupe de travail tripartite et la décision du Conseil d'administration en mars 2015. Le groupe des employeurs appuie également le point 4 concernant le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes. Dans l'hypothèse où le groupe de travail serait convoqué à nouveau, le Conseil d'administration devrait lui donner des orientations précises. Le Conseil d'administration pourrait, à sa présente session et à titre de disposition spéciale pour 2015, demander à la CEACR d'établir la liste des cas devant être examinés par la Commission de l'application des normes de la Conférence à la session de 2015 de la Conférence internationale du Travail. Le groupe des employeurs appuie le point 5. Les porte-parole employeur et travailleur de la Commission de l'application des normes de la Conférence et du Comité de la liberté syndicale pourraient aussi participer à la préparation du rapport mentionné dans ce point. Ce rapport devrait être prêt pour la session de novembre 2015 du Conseil d'administration. Le groupe des employeurs appuie aussi le point 6, mais estime que toutes les possibilités d'une solution tripartite n'ont pas été explorées. Il n'est pas favorable à la saisine de la CIJ en ce qui concerne la question figurant au point 1 et ne considère pas qu'il y a consensus ou une majorité d'avis favorables sur la question au sein du Conseil d'administration. Si un consensus devait toutefois se dégager, la décision de demander, en dernier recours, un avis consultatif à la CIJ ne devrait être prise qu'après mûre réflexion. Ainsi, la question figurant au point 1 du projet de décision ne fait pas ressortir le problème essentiel qui est au cœur de la question du droit de grève; elle devrait être reformulée afin que l'on puisse établir si la convention n° 87 impose des règles contraignantes en ce qui concerne la portée du droit de grève, ses limites et les conditions de son exercice légitime que les Etats Membres sont tenus de faire appliquer en droit et en pratique. Le groupe des employeurs souhaite savoir par ailleurs comment les partenaires sociaux et les Etats Membres participeraient à la procédure conduite par la Cour, comme indiqué au paragraphe 2 b) du projet de résolution annexé au projet de décision révisé, et comment l'OIT financerait leur participation. Les employeurs souhaiteraient pouvoir discuter notamment du quatrième paragraphe du préambule et des paragraphes 2 b) et 2 d) du dispositif du projet de résolution. En outre, le Conseil d'administration devrait suspendre l'examen de tous les cas portant sur le droit de grève par les organes de contrôle de l'OIT jusqu'à ce que l'avis consultatif soit rendu. Le Bureau devrait commencer les travaux nécessaires pour permettre au Conseil d'administration, à sa session de mars 2015, de prendre une décision éclairée sur la nécessité de porter ou non la question devant la CIJ.

127. *Le Vice-président travailleur* déclare que les mandants tripartites devraient être disposés à trouver un compromis sur le train de mesures proposées dans le projet de décision révisé afin d'aller de l'avant. Le groupe des travailleurs souscrit au point 1 qui prévoit de demander d'urgence un avis consultatif à la CIJ. Il s'agit d'une composante nécessaire de tout ensemble de mesures sur la question. Les travailleurs ne voient pas en revanche la nécessité de tenir une autre réunion tripartite d'experts sur l'action de grève, comme proposé au point 2, les organes de contrôle de l'OIT ayant déjà établi des principes clairs concernant les modalités de l'exercice du droit de grève. Le groupe des travailleurs est toutefois prêt à accepter le point 2 dans un souci de consensus. En ce qui concerne le point 3, il émet des réserves quant à l'opportunité de mettre en place le mécanisme d'examen des normes alors qu'un climat de confiance mutuelle entre les groupes fait défaut. La protection des travailleurs est, et doit rester, l'objectif du mécanisme d'examen des normes. Toutefois, le groupe des travailleurs est prêt à accepter le point 3, à la condition que l'ensemble des mesures soit adopté. Il appuie le point 4, mais rappelle que seule la Conférence internationale du Travail peut prendre une décision sur la liste des cas. S'agissant du point 5, le groupe des travailleurs ne juge pas nécessaire de revoir les procédures de contrôle prévues dans la Constitution de l'OIT, car elles ont fait l'objet d'une révision récemment. Il souscrit néanmoins au point 5, dans un esprit de compromis. Il souscrit aussi au point 6 concernant la décision de reporter la création d'un tribunal. Dans un esprit de dialogue et de compromis tripartites, le groupe des travailleurs est disposé à accepter l'ensemble des mesures proposées, selon l'ordre dans lequel elles apparaissent dans le projet de décision révisé.
128. *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de Cuba déclare que son groupe souscrit à la mesure proposée au point 1 du projet de décision révisé. La réunion tripartite d'experts sur l'action de grève prévue au point 2 devrait être convoquée en avril 2015 au plus tard. Des discussions de vaste portée devraient être engagées sur tous les aspects du mécanisme d'examen des normes et sur l'amélioration des diverses procédures de contrôle prévues par la Constitution de l'OIT. Le GRULAC appuie l'initiative présentée au point 4, qui prévoit de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin que les dispositions voulues soient prises pour assurer le bon déroulement des travaux de la commission à la 104^e session de la Conférence (juin 2015). La liste des cas devrait être établie et les conclusions y relatives devraient être formulées d'une manière objective et transparente. Le rapport mentionné au point 5 devrait être préparé en consultation avec les mandants tripartites et les conclusions devraient être soumises au Conseil d'administration pour évaluation et approbation. Le GRULAC appuie le point 6 et convient que la question devrait être examinée à une date ultérieure. Le GRULAC souscrit à l'ensemble du projet de décision révisé.
129. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine déclare que c'est par le dialogue tripartite qu'il faut résoudre le différend et trouver des solutions à long terme aux problèmes liés au droit de grève.
130. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya rappelle que son groupe considère le dialogue tripartite comme le meilleur moyen de résoudre le différend et que la décision de saisir la CIJ ne devrait être prise qu'en dernier recours. Au vu du projet de décision révisé, il constate toutefois que la préférence va à l'option prévoyant de porter d'urgence la question devant la CIJ. Le groupe espérait que le Conseil d'administration parviendrait à un consensus et qu'il pourrait s'entendre alors sur une feuille de route de mise en œuvre. Le groupe de l'Afrique reste d'avis qu'il est prématuré de saisir la CIJ et soulève un certain nombre de questions: combien de temps la procédure durerait-elle? Quel serait le statu quo dans l'intervalle? Quels seraient les effets de cette situation sur le fonctionnement des autres commissions? Dans quelle mesure les parties souhaiteraient-elles continuer de dialoguer? Cette solution serait-elle un facteur

de rapprochement ou au contraire de polarisation au sein de l'Organisation? Le point 1 ne reflète pas la position du groupe de l'Afrique. Ce dernier formule plusieurs propositions: il faudrait déplacer le point 1 à la fin du projet de décision révisé et faire figurer l'expression «en dernier recours» au début du point; la réunion tripartite d'experts devrait être convoquée au plus tard en mars 2015; le mécanisme d'examen des normes devrait être mis en place dans des délais précis; le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence devrait être convoqué à nouveau avec effet immédiat; le rapport mentionné au point 5 devrait être établi et le Bureau devrait préciser les modalités de sa soumission. Enfin, le groupe de l'Afrique demande au Bureau de garantir que les fonds destinés au financement de l'ensemble des mesures proposées seront disponibles et que leur mobilisation ne se fera pas au détriment des autres domaines prioritaires.

- 131.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement du Canada déclare que son groupe examine l'ensemble des mesures d'une manière constructive et dans un esprit de compromis. Elle invite les autres groupes à faire de même afin de parvenir à un consensus tripartite sur le projet de décision révisé.
- 132.** *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie souscrit aux mesures dans leur ensemble. Elle demande des éclaircissements sur les conséquences juridiques du libellé de la question à soumettre à la CIJ et, en particulier, du mot «protégé». L'intervenante demande si la durée des séances spéciales de la Commission de l'application des normes de la Conférence pourrait être limitée afin que la commission puisse concentrer son attention sur l'examen des cas et l'étude d'ensemble.
- 133.** *Un représentant du gouvernement des Etats-Unis*, tout en se déclarant préoccupé par les conséquences que pourrait avoir un différend qui se prolonge, dit ne pas pouvoir appuyer le point 1 du projet de décision révisé. Le gouvernement des Etats-Unis ne fera pas obstacle au consensus, mais juge préoccupant de demander un avis consultatif à la CIJ et de créer ainsi un précédent.
- 134.** *Un représentant du gouvernement de la France* fait remarquer que le projet de décision révisé met l'accent sur la question du droit de grève en relation avec la convention n° 87 ainsi que sur la Commission de l'application des normes, tandis que l'examen d'un mécanisme pérenne interne de résolution des conflits d'interprétation est remis à plus tard. Pour sortir de l'impasse en cours, le gouvernement de la France soutient le projet de décision révisé et se tient prêt à participer activement aux différents groupes de travail et aux consultations qui seront lancées.
- 135.** *Un représentant du gouvernement du Japon* exhorte les participants à tenter une dernière fois de trouver une solution au moyen de la consultation tripartite. Il réitère sa proposition antérieure, à savoir l'adoption d'une résolution à la 104^e session (2015) de la Conférence internationale du Travail par laquelle celle-ci confirmerait, sur la base d'un accord tripartite, si oui ou non la convention n° 87 inclut le droit de grève. Les employeurs comme les travailleurs devraient faire preuve d'un esprit de compromis. L'orateur espère que l'on parviendra à un consensus durant la présente session.
- 136.** *Une représentante du gouvernement de la Fédération de Russie* appuie les points 2 à 6 du projet de décision révisé. L'OIT devrait épuiser les mécanismes internes dont elle dispose avant de se tourner vers la CIJ. Une réunion tripartite d'experts pourrait jouer un rôle significatif dans la conception d'une solution de compromis qui soit acceptable pour tous. Non seulement il serait prématuré de saisir la CIJ, mais cela pourrait aussi compliquer la mise en œuvre du mécanisme d'examen des normes qui fait partie de la solution proposée par le Directeur général. Il faudrait donc déplacer le point 1 à la fin de la série des mesures proposées et le rédiger différemment de manière à clairement préciser que ce n'est

qu'après avoir pris toutes les mesures énumérées avant ce point que le Conseil d'administration envisagera d'autres mécanismes de règlement des différends.

137. *Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni* appuie l'ensemble des mesures proposées, en précisant toutefois que toute question adressée à la CIJ devra être formulée en des termes qui permettent à la Cour d'expliquer dans son avis consultatif en quoi la convention n° 87 porte sur le droit de grève.
138. *Un représentant du gouvernement de la République de Corée* réitère le point de vue selon lequel des consultations tripartites devraient avoir lieu dans des délais déterminés avant que l'on porte devant la CIJ la question de l'interprétation du droit de grève en relation avec la convention n° 87. La réunion tripartite d'experts proposée devrait être reportée soit jusqu'à ce que de nouvelles consultations tripartites aient lieu, soit jusqu'à ce que la CIJ rende son avis consultatif. Des consultations tripartites ou un avis consultatif apporterait une nouvelle dimension aux travaux de la réunion d'experts. L'orateur appuie les autres propositions.
139. *Le ministre du Travail et du Perfectionnement de la main-d'œuvre du Panama* exprime son soutien au projet de décision révisé.
140. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* souscrit au projet de décision révisé, en particulier au point 1. Le fait de demander un avis consultatif à la CIJ constitue un bon moyen d'obtenir une décision rapide et contraignante sur cette question juridique et ne représente pas un échec du tripartisme.
141. *Un représentant du gouvernement du Zimbabwe* déclare que la proposition antérieure du groupe de l'Afrique de ne saisir la CIJ qu'en dernier recours n'a pas été suffisamment examinée. L'orateur rappelle que le groupe de l'Afrique craint que les gouvernements n'aient été invités à prendre une décision dans l'urgence et s'interroge sur l'importance véritablement accordée aux points de vue des gouvernements sur ces questions essentielles. Il faut donner une nouvelle chance au dialogue interne.
142. *Un représentant du gouvernement du Mexique* estime que l'ensemble des mesures proposées tient compte avec cohérence des différentes positions et de leur complémentarité. S'il ne constitue qu'un élément des efforts tripartites visant à améliorer le système de contrôle, l'avis consultatif de la CIJ revêt néanmoins une grande importance, et les mandants devraient être liés par la décision de la Cour. C'est le mécanisme d'examen des normes et l'amélioration des procédures constitutionnelles du système de contrôle qui permettront de donner suite à l'avis de la CIJ sur une base tripartite et selon les modalités les plus adaptées à l'Organisation.
143. *S'exprimant au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) et des Pays-Bas*, un représentant du gouvernement de la Norvège déclare souscrire à la déclaration de l'UE. Il insiste sur la nécessité d'adhérer à l'ensemble de mesures proposées dans l'ordre prévu et de le faire à la présente session, compte tenu du caractère cohérent et équilibré de cette approche. Par ailleurs, l'orateur rappelle que la possibilité de saisir à titre exceptionnel la CIJ est consacrée par la Constitution de l'OIT et que cette solution parfaitement conforme à l'esprit et à la pratique de l'Organisation devrait favoriser le retour à un dialogue social constructif.
144. *La ministre du Travail de la République dominicaine* appuie le projet de décision révisé et se déclare prête à participer activement à toute activité aboutissant à des résultats consensuels.

145. *Une représentante du gouvernement de l'Inde* affirme que la consultation tripartite à la Conférence internationale du Travail constitue le meilleur moyen de régler la question. Elle se félicite de l'analyse proposée des systèmes législatifs nationaux, eu égard aux dispositions de la convention n° 87, que le Bureau pourrait préparer pour la réunion tripartite d'experts, car une telle analyse permettrait de mieux comprendre les raisons de l'échec du système de contrôle. Le gouvernement de l'Inde reste convaincu que les consultations tripartites constituent le meilleur moyen d'aller de l'avant.
146. *Un représentant du gouvernement de la Turquie* rappelle, s'agissant du point 1, que les mandants devraient s'efforcer de trouver une solution avant de décider de saisir la CIJ. Le gouvernement de la Turquie continue de chercher une voie plus constructive. Il appuie en revanche le reste des propositions. L'enchaînement des différents éléments du projet de décision révisé est quelque peu complexe, et le Directeur général devrait proposer un calendrier de mise en œuvre qui tienne compte du juste équilibre entre les questions à l'examen.
147. *Un représentant du gouvernement de la Thaïlande* insiste sur l'importance du dialogue et espère que des consultations rapides et assorties d'un calendrier aboutiront à une solution. La CIJ ne devrait être saisie qu'en cas d'échec de ces consultations.
148. *Un représentant du gouvernement de la Belgique* souscrit au projet de décision révisé.
149. *Une représentante du gouvernement de l'Australie* exprime une vive préférence pour le consensus par le dialogue social. Le fait de saisir la CIJ n'est pas sans risque, notamment s'agissant du libellé de la question. Toutefois, il y a davantage de risques à s'enfermer durablement dans une impasse. Le gouvernement de l'Australie est donc prêt à accepter l'ensemble des mesures pour aller de l'avant. L'Australie est disposée à apporter toute l'aide possible, y compris en participant aux activités des groupes de travail tripartites, tels que proposés dans le projet de décision révisé.
150. *Le Directeur général* déclare qu'il y aura une troisième série de discussions de fond. Il serait dommageable pour l'Organisation que la présente session du Conseil d'administration s'achève sans que des progrès aient été obtenus. De nombreux orateurs ont estimé que le projet de décision révisé était équitable, objectif et constituait une tentative équilibrée de concilier des points de vue divergents. Le fait qu'il contienne des éléments que certaines parties n'ont pas pu appuyer, ou qu'il ne contienne pas des éléments qu'elles avaient appuyés, ne signifie pas que leurs points de vue n'ont pas été pris en compte. L'absence de consensus n'est pas une surprise, compte tenu de la complexité de la question. L'issue réside dans un ensemble de mesures, dont les six composantes reposent sur un équilibre subtil: il suffit de retirer ou de modifier l'une d'entre elles pour compromettre l'intégrité et la cohérence de l'ensemble. L'ordre dans lequel ces décisions seront mises en application est tout aussi important. La discussion s'est concentrée sur le point 1, la saisine de la CIJ, et la relation entre ce point et le point 2, le dialogue tripartite. Il faut réexaminer ces deux composantes pour concilier les différents points de vue exprimés. Dans le libellé original de l'ensemble de mesures, les deux questions ont été conçues pour traiter de sujets liés à l'action de grève, sous des angles différents mais complémentaires, et elles étaient difficilement compatibles avec l'ordre chronologique proposé par certains au cours des débats. Les points 3 à 6 ont suscité un large consensus mais ils s'inscrivent dans un ensemble qui devrait être vu comme un tout. Le Bureau soumettra un nouveau projet de décision révisé pour examen et décision.
151. *Le Président* indique que le Bureau a apporté de nouvelles modifications au projet de décision sur la question 5, de manière à tenir compte des points de vue exprimés au cours des discussions les plus récentes sur ce sujet. Le nouveau projet de décision révisé figure dans le document GB.322/INS/5(Add.2). Les coûts estimatifs des

mesures proposées dans ce nouveau projet de décision ont également été revus et sont présentés dans le document GB.322/INS/5(Add.3).

- 152.** *Le Vice-président travailleur* déclare que l'ensemble de mesures proposé précédemment contenait de nombreux éléments que le groupe des travailleurs n'avait pas demandés, mais qu'il avait accepté le projet dans son intégralité, par esprit de compromis. Malheureusement, le nouvel ensemble de mesures ne prévoit plus la possibilité de demander à la CIJ de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question de savoir si le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Le groupe des travailleurs ne s'est pas opposé à la tenue de la réunion tripartite d'experts qui a été proposée précédemment en vue d'examiner et d'analyser les législations et les pratiques nationales en matière de droit de grève. Néanmoins, les travaux d'une réunion tripartite sur la question de la protection du droit de grève par la convention n° 87 et sur les limites de ce droit ne peuvent pas se substituer au jugement de la CEACR. Suivre cette voie reviendrait à soutenir la théorie erronée des employeurs, selon laquelle seuls les mandants tripartites, et non la CEACR ou, en dernier recours, la CIJ, sont habilités à interpréter les conventions de l'OIT. L'interprétation de la convention n° 87 ne devrait donc pas être examinée dans le cadre d'une réunion de ce type. Selon la Constitution de l'OIT, toute divergence d'interprétation d'une convention devrait faire l'objet d'une demande d'avis consultatif adressée à la CIJ.
- 153.** Au point 2, il n'est pas proposé de saisir la CIJ, mais simplement d'inscrire, pour décision, la question de cette saisine à l'ordre du jour de la 323^e session du Conseil d'administration. Or, il est peu probable que les divergences de vues observées jusqu'ici évoluent au cours de la session de mars 2015, s'il n'est pas décidé de soumettre la question à la CIJ pour avis consultatif, le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la session de 2015 pourrait être compromis. En ce qui concerne le point 3, le manque de confiance entre les différents groupes empêche la mise en place du mécanisme d'examen des normes, qui ne peut fonctionner correctement que si les divergences d'interprétation sont résolues selon le droit applicable, et non selon les points de vue des mandants. Les travailleurs craignent que ce mécanisme ne soit utilisé pour affaiblir la protection dont bénéficient actuellement les travailleurs en vertu des normes internationales du travail.
- 154.** Le rapport sur les différentes procédures de contrôle, mentionné au point 5, peut fournir des indications utiles sur le fonctionnement du système de contrôle et sur les améliorations qui pourraient lui être apportées. Cependant, si les mandants tripartites n'acceptent pas de se plier aux principes du droit et continuent d'entraver le bon fonctionnement du système de contrôle, la pertinence de ce rapport sera limitée. Le système de contrôle ne peut jouer son rôle que si les mandants ont toute confiance dans les avis de la CEACR et les acceptent. Or, depuis 2012, l'un des groupes ne se conforme plus à ces avis. Si aucun accord n'est conclu à l'issue de la réunion tripartite sur la question de la protection du droit de grève par la convention n° 87, la question devrait être immédiatement soumise à la CIJ. Les points 3 et 5 devraient être retirés du nouveau projet de décision révisé et faire l'objet d'un nouvel examen par le Conseil d'administration à sa session de mars 2015.
- 155.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* déclare que le nouveau projet de décision révisé n'est pas à la hauteur des attentes du groupe des employeurs, mais constitue un pas dans la bonne direction. Le groupe convient de la nécessité d'avancer et s'en tient aux arguments et aux propositions qu'il a précédemment formulés. Si la situation n'évolue pas, il sera difficile pour les mandants tripartites et les partenaires de l'OIT de continuer de croire à la mission et aux objectifs de l'Organisation. Le groupe des employeurs pourrait appuyer le nouveau projet de décision révisé.
- 156.** *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie déclare que l'UE avait jugé le précédent ensemble de mesures globalement cohérent et y avait souscrit. L'ajout ou le retrait d'éléments pourrait nuire à l'équilibre de

l'ensemble et le nouvel ordre dans lequel ils sont proposés en modifie la nature. Elle est cependant prête à accepter la proposition en tant que base de discussion. En ce qui concerne le point 1, elle est résolument convaincue que seule la question de l'interprétation de la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, devrait être examinée à l'occasion de la réunion tripartite. Les deux questions proposées ne peuvent être étudiées au cours d'une réunion de trois jours, et peuvent nécessiter chacune des compétences différentes. Il conviendrait de donner la possibilité aux Etats observateurs d'assister à la réunion et de prendre part aux discussions, et de permettre aux gouvernements de s'exprimer en tant que groupes. L'intervenante demande que, à la fin du point 1, soit ajoutée une phrase indiquant que, en l'absence de consensus sur la question à l'issue de la réunion tripartite, les conditions d'application de l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT seront réunies. Elle suggère également que le passage au point 2 «la question d'une demande à la Cour internationale de Justice» soit remplacé par «la question de la saisine immédiate de la Cour internationale de Justice». Le Conseil d'administration doit prendre une décision sur le sujet sans délai.

157. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* estime que le nouveau projet de décision révisé est équilibré et qu'il reflète avec exactitude les discussions les plus récentes sur le sujet. Le gouvernement de l'Allemagne considère la réunion tripartite qui se tiendra en février 2015 comme la dernière possibilité d'aboutir à une solution. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord à cette occasion, l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT devrait être immédiatement appliqué.
158. *Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni* dit que le Conseil d'administration doit prendre une décision aujourd'hui même. Il encourage tous les mandants tripartites à participer à la discussion en vue de parvenir à un consensus sur le sujet et, éventuellement, d'éviter de devoir demander un avis consultatif à la CIJ. La réunion tripartite proposée sera la dernière possibilité de le faire. Si un consensus ne se dégage pas, la question devra être soumise à la CIJ.
159. *Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie* observe que le nouveau projet de décision révisé reflète avec exactitude les discussions les plus récentes sur le sujet. Il reste toutefois convaincu que la saisine immédiate de la CIJ, si aucun accord n'est conclu à l'issue de la réunion tripartite de février, serait prématurée et pourrait avoir une incidence négative sur les futures discussions relatives à cette question. Il souscrit au nouveau projet de décision révisé.
160. *S'exprimant au nom des pays nordiques (Danemark, Islande, Finlande, Suède et Norvège) et des Pays-Bas*, un représentant du gouvernement de la Norvège déclare qu'il souscrit à la déclaration prononcée au nom de l'UE. Le nouveau projet de décision révisé ne reflète pas avec exactitude les discussions les plus récentes sur la question et ne propose pas un juste compromis. Si aucun accord n'est conclu sur la question de la protection du droit de grève par la convention n° 87, rien ne garantit que la nouvelle proposition permette de déclencher les mécanismes appropriés; la dernière séance de la Commission de l'application des normes a démontré que les mandants tripartites ne parvenaient pas à s'entendre sur cette question. L'intervenant ne s'oppose pas à la tenue d'une réunion tripartite, mais doute qu'il s'agisse du cadre approprié pour examiner des questions relatives à l'interprétation d'une convention de l'OIT. Un examen de ce type devrait être effectué par la Commission de l'application des normes, l'organe de contrôle compétent de l'OIT pour traiter des questions de cette nature, ou au moyen de l'application des dispositions de la Constitution de l'OIT. L'intervenant demande davantage de précisions sur la réunion tripartite proposée au point 1 et sur le lien entre les points 1 et 2. L'éventuelle absence de consensus à l'issue de la réunion tripartite sur l'interprétation de la convention n° 87 ne devrait pas avoir d'effet sur la décision de soumettre la question à la CIJ. En outre, il est difficile de

comprendre en quoi une réunion sur les pratiques et les expériences nationales en matière de droit de grève peut éclairer une prise de décision sur le sujet.

161. *Un représentant du gouvernement du Japon* déclare que le nouveau projet de décision révisé constitue une bonne base en vue d'un compromis. La réunion tripartite proposée sera la dernière occasion de parvenir à un consensus avant de demander un avis consultatif à la CIJ. L'intervenant souscrit au nouveau projet de décision révisé.
162. *Un représentant du gouvernement de la France* soutient le nouveau projet de décision révisé ainsi que les modifications présentées par l'UE, et encourage le Conseil d'administration à prendre une décision sur le sujet aujourd'hui même.
163. *Une représentante du gouvernement de la Belgique* déclare ne pas comprendre, elle non plus, en quoi une réunion sur les modalités et les pratiques de l'action de grève peut influencer la décision de soumettre la question relative au droit de grève à la CIJ.
164. *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de Cuba estime que les points 3 à 6 du nouveau projet de décision révisé sont importants et devraient être conservés. Le groupe formulera des observations sur les points 1 et 2 à un stade ultérieur de la discussion.
165. *Un représentant du gouvernement du Panama* indique que son pays considère toujours que la question devrait être soumise à la CIJ. Pour faire avancer la discussion, le gouvernement du Panama pourrait souscrire au projet de décision révisé, à condition que la question du droit de grève soit soumise sans délai à la CIJ si aucun accord n'est trouvé à l'issue de la réunion tripartite proposée au point 1. Le point 2 du nouveau projet de décision devrait donc être modifié en conséquence.
166. *Une représentante du gouvernement de l'Argentine* estime que la réunion tripartite, proposée au point 1 du nouveau projet de décision révisé, devrait porter uniquement sur la question de l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève, et non sur les modalités et les pratiques de l'action de grève, et permettre de formuler une proposition concrète qui puisse être examinée par le Conseil d'administration à sa session de mars 2015. En ce qui concerne le point 2, si un consensus tripartite ne peut se dégager, le Conseil d'administration devrait être autorisé à demander d'urgence à la CIJ un avis consultatif, au titre de l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT. L'intervenante souscrit pleinement aux points 3 à 6 du nouveau projet de décision révisé.
167. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya observe que le nouveau projet de décision révisé reflète en grande partie les points de vue exprimés par les mandants tripartites et donne la priorité au dialogue tripartite, qui reste l'atout majeur pour sortir de l'impasse actuelle. Le groupe se félicite également de la proposition d'un calendrier de mise en œuvre, afin que l'on puisse aboutir à une décision du Conseil d'administration à sa session de mars 2015. L'intervenant appuie le nouveau projet de décision révisé.
168. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine déclare que le nouveau projet de décision révisé répond en grande partie aux préoccupations du groupe et que celui-ci pourrait y souscrire, tout en se réservant la possibilité de proposer certaines modifications le moment venu.
169. *Une représentante du gouvernement de l'Inde* estime que le meilleur moyen de résoudre la question serait de mener une consultation tripartite dans le cadre de la Conférence. Le projet de décision révisé offre la possibilité de parvenir à une solution logique, fondée sur un large consensus. Le gouvernement de l'Inde est prêt à envisager plusieurs options, à la

lumière des résultats de la réunion tripartite proposée, y compris la saisine de la CIJ. Une saisine automatique de la Cour compromettrait cependant les chances des consultations tripartites d'aboutir à un résultat positif.

170. *Une représentante du gouvernement du Zimbabwe* déclare que, même si certaines préoccupations demeurent, elle est en mesure d'accepter le projet de décision par esprit de compromis, et salue la détermination constante de toutes les parties à parvenir à une solution.
171. *Le Directeur général* constate qu'il reste encore un certain chemin à parcourir avant de parvenir à un consensus. Le Bureau mènera des consultations en vue de présenter au Conseil d'administration un projet de décision qui puisse convenir à tous.
172. *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie apporte des précisions concernant les modifications du nouveau projet de décision révisé que l'UE a proposées. Premièrement, en ce qui concerne le point 1, les Etats observateurs devraient pouvoir assister à la réunion tripartite de trois jours et y prendre la parole. En outre, les gouvernements devraient pouvoir s'exprimer en tant que groupes. Deuxièmement, le groupe de l'UE pourrait accepter que le mot «interprétation» soit retiré de la première question relative à la convention n° 87 et au droit de grève. Troisièmement, si l'UE souhaite que la deuxième question, relative aux modalités et aux pratiques de l'action de grève, soit retirée, c'est pour ne pas surcharger l'ordre du jour de la réunion et en raison des compétences différentes que peut nécessiter l'examen de chacune de ces deux questions. L'intervenante prend note des réserves de certains groupes quant à la formulation de la phrase ci-après, qu'il est proposé d'ajouter au point 1: «En l'absence d'une réponse claire et consensuelle apportée à la question susmentionnée par la réunion tripartite, les conditions pour l'application de l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT seront réunies.» Cette phrase vise à énoncer clairement une issue possible et non à anticiper l'échec de la réunion. Au vu de ces réserves, l'intervenante propose l'ajout de la phrase suivante: «A l'inverse, si la réunion tripartite convient d'une réponse consensuelle à la question susmentionnée, le résultat sera soumis au Conseil d'administration pour adoption.» En ce qui concerne la modification que l'UE propose au point 2, à savoir de remplacer le passage «la question d'une demande à la Cour» par «la question d'une saisine immédiate de la Cour», l'intervenante suggère de remplacer «immédiate» par «d'urgence», ou par toute autre formulation qui permettrait d'éviter de laisser entendre que la CIJ serait automatiquement saisie. Elle souscrit au point 4 du projet de décision révisé à la lumière du débat tenu au sein du Conseil d'administration le 11 novembre 2014, mais se réserve le droit de revenir sur les points 3, 5 et 6 une fois la version finale de l'ensemble de mesures établie.
173. *S'exprimant au nom du GRULAC*, un représentant du gouvernement de Cuba souligne que la proposition doit être examinée en tant que solution d'ensemble. Le GRULAC souscrit aux modifications que l'UE propose d'apporter aux points 1 et 2. Par esprit de conciliation, le groupe convient de reporter la révision des points 3 et 5 à une date ultérieure, à la 323^e session du Conseil d'administration par exemple. Les points 4 et 6 devraient conserver leur forme originale.
174. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine déclare que seules trois possibilités se présentent aux mandants: reporter l'examen de la question à la session de mars 2015; soumettre la question à un vote, ce qui serait la pire option étant donné qu'elle causerait un préjudice irréparable à la structure tripartite de l'Organisation; ou parvenir à un compromis sur la décision révisée. Le GASPAC souscrit au document dans sa globalité. L'intervenant propose d'ajouter dans la version anglaise le mot «including» après le mot «meeting» au point 2 du nouveau

projet de décision révisé. Il est favorable à la suppression de la deuxième puce du point 1, portant sur les modalités et les pratiques de l'action de grève.

- 175.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya rappelle que le groupe soutient la proposition en tant que solution d'ensemble. Des consultations sont encore nécessaires, car les gouvernements ont été associés tardivement au processus. Elles contribueront à la discussion qui se tiendra à l'occasion de la 323^e session du Conseil d'administration. Il est difficile de souscrire à la modification du point 2 que propose l'UE, car elle va à l'encontre de l'esprit de compromis et suppose une issue prédéterminée, ce qui porte atteinte au dialogue social et laisse entendre qu'il n'est pas tenu compte des consultations avec les mandants.
- 176.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* déclare que le groupe soutient dans son intégralité l'ensemble de mesures présenté dans le nouveau projet de décision révisé. Le groupe n'a pas été consulté au sujet de la proposition de l'UE, qui semble accentuer le caractère automatique de la saisine de la CIJ, et ne souscrit pas à cette proposition. Il est quelque peu dérouté par la procédure suivie. Les travaux préparatoires du groupe se sont appuyés sur l'ensemble de mesures proposé, qui semble maintenant se désagréger peu à peu. Le groupe ne peut soutenir aucune des modifications proposées, étant donné qu'il n'a pas eu la possibilité de les analyser.
- 177.** *Le Vice-président travailleur* insiste sur l'absence d'un élément dans l'ensemble de mesures, qui ne constitue donc plus un ensemble selon lui, contrairement au projet de décision proposé dans la matinée. Si les modifications proposées par l'UE ne répondent pas à tous les besoins du groupe des travailleurs, elles répondent néanmoins à certaines de ses préoccupations. Il devrait être possible de trouver une solution avant la fin de la session. L'intervenant note que le GRULAC souhaite que les points 4 et 6 restent inchangés. Dans ce contexte, les autres points ne peuvent pas conserver leur forme actuelle. Le groupe est néanmoins disposé à trouver une solution une fois que des décisions concernant les autres points auront été prises, ce qui pourrait se faire à la session de mars 2015 du Conseil d'administration.
- 178.** *Le Directeur général* déclare que, concernant le point 1, aucune objection à la participation d'Etats observateurs à la réunion tripartite ne semble avoir été formulée, mais note que cette mesure devrait s'appliquer aux observateurs travailleurs et employeurs également. Des points de vue exprimés au sujet du mandat de la réunion tripartite, il retient la volonté de supprimer les mots «de l'interprétation» dans la première question et l'appel au retrait de la deuxième question. Deux difficultés demeurent, qui sont corrélées entre elles; premièrement, les préoccupations au sujet du lien entre le résultat de la réunion et les mesures qui seraient prises en conséquence, en ce qui concerne notamment un éventuel recours à l'article 37.1 de la Constitution; deuxièmement, l'intégrité des mesures en tant que solution d'ensemble. Il semble qu'un accord sur les points 1 et 2 puisse être trouvé et qu'un consensus autour des points 4 et 6 se soit dégagé.
- 179.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* signale qu'il est incorrect de laisser entendre qu'un consensus s'est dégagé. Le groupe des employeurs a clairement indiqué qu'il soutenait uniquement l'ensemble de mesures présenté précédemment, et rien d'autre.
- 180.** *Le Directeur général* dit que, dans le cadre des débats sur la solution d'ensemble, ou sur certains éléments en particulier, aucune véritable opposition au contenu des points 4 et 6 n'a été exprimée. Pour ce qui est des points 3 et 5, des réserves ont été émises par certains gouvernements et par le groupe des travailleurs. Toutefois, un accord sur les points 1, 2, 4 et 6 pourrait être trouvé. Une décision concernant les points 3 et 5 peut être reportée à mars 2015, en tenant compte des progrès accomplis en ce qui concerne les autres éléments de l'ensemble de mesures. Pour que la situation évolue, il est primordial de définir le lien

entre le résultat de la réunion tripartite proposée et les mesures qui seront prises en conséquence, sans préjuger ce résultat. Le Directeur général propose de poursuivre la discussion ou de marquer une pause en vue de trouver la formulation appropriée.

181. *Le coordonnateur du groupe des employeurs* indique que les travaux du groupe se sont appuyés sur un ensemble de mesures et qu'il est quelque peu dérouté par la procédure suivie. En ce qui concerne les questions soulevées, l'intervenant estime que l'utilité de la participation d'observateurs à la réunion tripartite n'est pas clairement établie. Il ne souscrit pas à la suppression de la deuxième puce relative aux modalités et aux pratiques de l'action de grève, car il est important d'axer la discussion sur le monde réel et sur les conséquences que toute mesure peut avoir sur les entreprises. Le groupe n'est pas favorable aux propositions de l'UE concernant les points 1 et 2, et, sans les points 3, 4, 5 et 6, il ne peut pas appuyer les points 1 et 2 tels qu'ils ont été précédemment formulés. Le groupe ne souscrit pas à la volonté de s'écarter de la solution d'ensemble.

182. *Le Vice-président travailleur* est prêt à débattre des différentes questions évoquées par le Directeur général et propose par conséquent la tenue de consultations entre les groupes.

(La séance est suspendue.)

183. A la reprise de la séance, *le Président* dit que les consultations ont abouti à un projet de décision révisé et qu'un consensus est en passe d'être atteint. Il demande aux membres de tout mettre en œuvre pour conclure un accord. Le texte est ainsi libellé:

1. A la suite de la discussion de vaste portée qui a eu lieu sur la cinquième question à l'ordre du jour de la Section institutionnelle, le Conseil d'administration a décidé:
 - 1) de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015, ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole, présidée par le Président du Conseil d'administration et composée de 32 membres gouvernementaux, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs, en vue de présenter un rapport à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) sur:
 - la question de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - les modalités et les pratiques de l'action de grève;
 - 2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session le résultat des travaux et le rapport de cette réunion afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - 3) de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail et, à cette fin, de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin qu'il prépare des recommandations pour la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), en particulier au sujet de l'établissement de la liste de cas et de l'adoption des conclusions;
 - 4) de reporter à ce stade l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;
 - 5) dans le cadre de cet ensemble de mesures, de soumettre à sa 323^e session:

- a) la mise en place du mécanisme d'examen des normes et, à cette fin, la création d'un groupe de travail tripartite composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs, qui sera chargé de faire à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) des propositions sur les modalités, le champ et le calendrier de la mise en œuvre de ce mécanisme;
- b) une demande au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), M. le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale, M. le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), afin qu'ils préparent ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.

184. *Le coordonnateur du groupe des employeurs* dit que son groupe accueille favorablement le projet de décision révisé et pourrait accepter l'ensemble de mesures proposé. La formulation du point 2 est acceptable, tout comme le renvoi de l'examen des alinéas a) et b) du point 5 à la 323^e session. S'agissant de ce dernier point, l'orateur suggère cependant d'ajouter les termes «convenu d'un commun accord» à la suite de l'expression «ensemble de mesures».

185. *Le Vice-président travailleur* dit que son groupe n'est guère satisfait de la procédure suivie ni du résultat des travaux. Il propose d'ajouter les mots «au niveau national» après l'expression «les modalités et les pratiques de l'action de grève» à la deuxième puce du point 1. Le groupe des travailleurs s'abstient de proposer d'autres modifications du texte, mais indique qu'il lui est très difficile d'accepter l'alinéa a), qui anticipe la mise en place du mécanisme d'examen des normes, et l'alinéa b) du point 5 et qu'il ne considère pas l'ensemble de mesures comme «convenu d'un commun accord». Le groupe est disposé à poursuivre l'examen de l'ensemble de mesures.

186. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine appuie le projet de décision révisé, pour autant qu'au point 1 l'expression «ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole» soit complétée par les mots «par l'intermédiaire de leur groupe», afin que les observateurs puissent exprimer leur point de vue par l'intermédiaire des représentants de leur groupe, en gardant à l'esprit les contraintes de temps.

187. *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie dit que l'UE pourrait accepter la formulation révisée du point 1 ainsi que la modification proposée par le GASPAC. L'UE se réserve la possibilité d'intervenir en tant que groupe par l'intermédiaire de son représentant à la réunion tripartite. Si elle souhaitait initialement supprimer la deuxième puce du point 1 concernant les modalités et les pratiques de l'action de grève en raison des contraintes de temps, elle est finalement disposée à accepter son insertion. L'UE souhaite être consultée avant la tenue de la réunion tripartite en février, afin de pouvoir exprimer son point de vue sur l'organisation de cette réunion et s'assurer en particulier qu'une période de temps suffisante est réservée à la discussion des deux questions. A propos du point 2, elle voudrait obtenir des éclaircissements sur le sens de l'expression «the need or otherwise for» dans la version anglaise en ce qui concerne la demande d'un avis consultatif à la CIJ et propose de supprimer ces mots.

188. *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya dit que son groupe appuie les points 1, 2, 3 et 4, mais ne comprend pas pourquoi l'examen des alinéas a) et b) du point 5 devrait être reporté, alors que le mécanisme d'examen des normes est particulièrement pertinent compte tenu des questions à l'examen. Le groupe de

l'Afrique aurait préféré que l'on procède à la mise en place de ce mécanisme, mais est disposé à accepter un compromis.

- 189.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* note que les mots «the need or otherwise for» ont été supprimés dans le texte. Il n'a donc pas interprété l'observation formulée au nom de l'UE comme une proposition d'amendement.
- 190.** *Le Vice-président travailleur* dit que l'UE, tout comme le groupe des travailleurs, préférerait que ces mots soient supprimés.
- 191.** *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie dit que l'UE préférerait que ces mots soient supprimés en raison de leur manque de clarté, mais qu'elle souhaiterait cependant obtenir des éclaircissements de la part du Bureau à ce sujet.
- 192.** *Le Vice-président travailleur* dit que le sens de ces mots est si peu clair qu'il vaut mieux les supprimer.
- 193.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* propose de les remplacer par «necessity or not».
- 194.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya dit que, si la formulation originale lui paraît personnellement claire, il appuiera cependant la formulation proposée par les employeurs.
- 195.** *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine dit que son groupe considère la formulation originale comme pertinente et est opposé à sa suppression.
- 196.** *S'exprimant au nom de l'UE et de ses Etats membres*, une représentante du gouvernement de l'Italie déclare que son groupe est disposé à approuver la suppression des mots concernés si les travailleurs font une proposition en ce sens, mais qu'il acceptera également la formulation proposée par les employeurs.
- 197.** *Le Directeur général* dit que la proposition d'amendement au point 1 formulée par le GASPAC à propos des observateurs ayant un droit de parole par l'intermédiaire de leur groupe ainsi que la proposition de modification de la deuxième puce du point 1 formulée par les travailleurs en vue d'ajouter l'expression «au niveau national» semblent convenir à tous. Le secrétariat a choisi l'expression «need or otherwise» dans le souci d'une formulation la plus neutre possible; le Directeur général convient cependant que l'expression «necessity or not» a le même sens et est plus claire. A propos du point 5, le Directeur général croit comprendre que le groupe de l'Afrique émet des réserves, sans être pour autant opposé au texte. La seule question en suspens est celle de l'insertion ou non, au point 5, des termes «convenu d'un commun accord» après l'expression «ensemble de mesures». Etant donné que les travailleurs sont fermement opposés à son insertion, le Directeur général propose de garder la formulation telle quelle et dit que le point de vue des employeurs à ce propos pourrait être mentionné dans les procès-verbaux. Le texte tel que modifié est soumis au Conseil d'administration pour adoption.
- 198.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* dit que son groupe cherche simplement à rendre le texte plus clair en proposant d'ajouter les termes «convenu d'un commun accord». Toutefois, le refus des travailleurs d'accepter cette insertion révèle qu'en fait ils n'approuvent pas cet ensemble de mesures. L'engagement qui a été pris de régler la question de la mise en place du mécanisme d'examen des normes à la 323^e session est tout à fait crucial, et plusieurs gouvernements se sont prononcés en faveur de la mise en place

immédiate de ce mécanisme. Les employeurs veulent obtenir l'assurance que le mécanisme d'examen des normes sera bien mis en place, ainsi qu'il est proposé à l'alinéa a) du point 5, et qu'il n'y aura aucun retard supplémentaire.

- 199.** *Le Vice-président travailleur* dit que, pour son groupe, tout ensemble de mesures inclura la question de la saisine de la CIJ. Quant à la décision sur la nécessité ou non de solliciter l'avis de la CIJ, elle peut pencher d'un côté comme de l'autre mais, en tout état de cause, la question devra être tranchée.
- 200.** *Une représentante du gouvernement de l'Argentine* dit que la traduction espagnole du point 2 de la décision révisée à l'examen est apparemment quelque peu différente des versions française et anglaise. La version française parle d'«une décision sur la nécessité ou non de demander», alors que la version espagnole évoque «une décision sur la nécessité de demander». Les traductions devraient être harmonisées, mais la version française semble plus claire.
- 201.** *Le Président* dit que l'amendement original a été formulé en anglais et suggère que les traductions soient harmonisées en conséquence.
- 202.** *Le Vice-président travailleur* dit que, si l'expression «nécessité ou non» est conservée, il souhaite indiquer très clairement que, lors de la discussion qui aura lieu à la réunion prévue, il y aura véritablement nécessité et qu'alors il y aura lieu de porter la question devant la CIJ.
- 203.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* dit que la décision sur la nécessité ou non de demander l'avis de la CIJ devra être prise par le Conseil d'administration à sa 323^e session et qu'elle ne peut donc être prononcée à l'avance. A propos de l'ajout proposé des termes «convenu d'un commun accord», il ne voit aucune raison valable de ne pas l'ajouter. Si l'ensemble de mesures n'est pas un «ensemble de mesures convenu d'un commun accord», il s'agit alors simplement d'un ensemble de mesures devant faire l'objet d'une discussion ultérieure, ce qui ne correspond pas au point de vue des employeurs.
- 204.** *Un représentant du Directeur général* (Directeur général adjoint pour la gestion et la réforme) dit que l'opinion des employeurs sur le fait que l'ensemble de mesures est convenu d'un commun accord et la position des travailleurs quant à la nécessité de s'en remettre à l'avis de la CIJ peuvent être consignées au procès-verbal de la réunion, mais ne doivent pas figurer dans la décision. Le Conseil d'administration n'emploie pas d'ordinaire les termes «convenu d'un commun accord» dans une décision, car toute décision prise est implicitement une décision prise d'un commun accord.
- 205.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* dit qu'il ne s'agit pas d'une question d'ordre linguistique. Bien que les employeurs se préoccupent du mécanisme d'examen des normes depuis longtemps, aucun progrès véritable n'a été accompli. Le projet de décision est censé correspondre à une décision qui devrait aboutir à la mise en place de ce mécanisme, quoique à une date ultérieure, et le groupe des employeurs souhaiterait que les travailleurs s'engagent sur ce point, qui bénéficie de l'appui d'un grand nombre de gouvernements.
- 206.** *Le Vice-président travailleur* dit que le groupe des travailleurs cherche à parvenir à un projet de décision équilibré et que la position des employeurs consistant à reporter la décision sur le droit de grève à mars 2015, alors que les autres éléments de l'ensemble de mesures seraient acceptés, détruirait cet équilibre.
- 207.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs* dit que la perspective d'un consensus s'éloigne et qu'en conséquence son groupe doit remettre en question son intention d'appuyer le projet de décision. Les termes «nécessité ou non» est

un facteur clé du débat dans son ensemble, et le groupe des employeurs n'acceptera pas un recours automatique à la CIJ.

208. *Le Vice-président travailleur* dit que son groupe consent aux termes «nécessité ou non» dans le contexte de la déclaration que les travailleurs ont faite à ce propos. Il est indéniable que le groupe des travailleurs a fait de grands efforts et formulé diverses propositions pour trouver des solutions lors des discussions. Les travailleurs ont fait évoluer certaines de leurs opinions et positions pour parvenir à une décision. Le groupe des travailleurs n'appuie pas le projet de décision, mais il l'accepte. L'orateur souhaite qu'il soit consigné au procès-verbal que, pour le groupe des travailleurs, la décision concernant le point 5 sera prise à la 323^e session du Conseil d'administration.

Décisions

209. *A la suite de la discussion de vaste portée qui a eu lieu sur la cinquième question à l'ordre du jour de la Section institutionnelle, le Conseil d'administration a décidé:*

- 1) *de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015, ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole par l'intermédiaire de leur groupe, présidée par le Président du Conseil d'administration et composée de 32 membres gouvernementaux, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs, en vue de présenter un rapport à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) sur:*
 - *la question de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;*
 - *les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national;*
- 2) *d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session le résultat des travaux et le rapport de cette réunion afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;*
- 3) *de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail et, à cette fin, de convoquer à nouveau le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin qu'il prépare des recommandations pour la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), en particulier au sujet de l'établissement de la liste de cas et l'adoption des conclusions;*
- 4) *de reporter à ce stade l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;*
- 5) *dans le cadre de cet ensemble de mesures, de soumettre à sa 323^e session ce qui suit:*

- a) *la mise en place du mécanisme d'examen des normes et, à cette fin, la création d'un groupe de travail tripartite composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs, qui sera chargé de faire, à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), des propositions sur les modalités, le champ et le calendrier de la mise en œuvre de ce mécanisme;*
- b) *une demande au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), M. le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale (CLS), M. le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), afin qu'ils préparent ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.*

(Document GB.322/INS/5(Add.2), paragraphe 1, tel que modifié selon la discussion.)

Incidences financières

- 210.** *Le Conseil d'administration a décidé que le coût de l'ensemble des mesures proposées par le Directeur général, dont le montant maximal est estimé à 684 300 dollars des Etats-Unis, qui ne pourrait pas être financé par des contributions extrabudgétaires sera financé en premier lieu par des économies réalisées dans la partie I du budget pour 2014-15 ou, à défaut, par l'utilisation de la partie II, étant entendu que, si par la suite cela devait se révéler impossible, le Directeur général proposerait d'autres méthodes de financement.*

(Document GB.322/INS/5(Add.3), paragraphe 3.)

Sixième question à l'ordre du jour

Programme de développement durable pour l'après-2015: Eléments nouveaux (GB.322/INS/6)

- 211.** *Le coordonnateur du groupe des employeurs se déclare favorable à la poursuite des travaux de l'OIT sur le programme de développement durable pour l'après-2015 et se félicite de l'accent mis, dans l'ordre du jour, sur la croissance inclusive, le plein emploi, le travail décent et la protection sociale. Il importe cependant que ces travaux soient menés selon les orientations données par les mandants. A sa prochaine session, le Conseil d'administration devrait avoir une discussion de suivi sur les objectifs et les cibles, et devrait également poursuivre ses travaux à l'appui des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).*
- 212.** *Le porte-parole des travailleurs déclare que les 17 objectifs de développement durable proposés constituent une bonne base pour le cycle final de négociations. Il se félicite des efforts concertés qui ont été déployés pour que l'objectif 8 porte sur le plein emploi productif et le travail décent. Tous les gouvernements devraient donner leur adhésion au travail décent et à ses quatre piliers dans leurs mandats de négociation nationaux. Il faut*

Document n° 36

GB.323/INS/5, L'initiative sur les normes, mars 2015





Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/5

Section institutionnelle

INS

Date: 13 mars 2015

Original: anglais

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

L'initiative sur les normes

Introduction

1. Le présent document et ses trois appendices fournissent des informations sur le suivi et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 322^e session (novembre 2014) en ce qui concerne l'initiative sur les normes (document GB.322/INS/5), libellée ainsi:

Le Conseil d'administration décide:

- 1) de convoquer une réunion tripartite de trois jours en février 2015, ouverte à la participation d'observateurs ayant un droit de parole par l'intermédiaire de leur groupe, présidée par le Président du Conseil d'administration et composée de 32 membres gouvernementaux, 16 membres employeurs et 16 membres travailleurs, en vue de présenter un rapport à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) sur:
 - la question de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
 - les modalités et les pratiques de l'action de grève au niveau national;
- 2) d'inscrire à l'ordre du jour de sa 323^e session le résultat des travaux et le rapport de cette réunion afin que, sur cette base, le Conseil d'administration prenne une décision sur la nécessité ou non de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève;
- 3) de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail et, à cette fin, de convoquer à nouveau le groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence afin qu'il prépare des recommandations pour la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015), en particulier au sujet de l'établissement de la liste de cas et l'adoption des conclusions;
- 4) de reporter à ce stade l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;
- 5) dans le cadre de cet ensemble de mesures, de soumettre à sa 323^e session ce qui suit:
 - a) la mise en place du mécanisme d'examen des normes et, à cette fin, la création d'un groupe de travail tripartite composé de 16 membres gouvernementaux, huit

membres employeurs et huit membres travailleurs, qui sera chargé de faire à la 323^e session du Conseil d'administration (mars 2015) des propositions sur les modalités, le champ et le calendrier de la mise en œuvre de ce mécanisme;

- b) une demande au Président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), M. le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au Président du Comité de la liberté syndicale (CLS), M. le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), afin qu'ils préparent ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale.

A. Résultat et rapport de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national

2. La réunion tripartite s'est tenue du 23 au 25 février 2015, sur la base d'un document de référence établi par le Bureau. La Partie I du document expliquait factuellement le contexte de l'adoption et du suivi de l'application de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève et présentait les règles pertinentes du droit international sur l'interprétation des traités. La Partie II dressait une vue d'ensemble des modalités de l'action de grève au niveau national, en droit comme dans la pratique.
3. La réunion s'est déroulée dans un climat constructif. Le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont présenté une déclaration conjointe dans laquelle ils ont exposé un ensemble de mesures, afin de trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le système de contrôle. Le groupe gouvernemental a exprimé la position commune des gouvernements sur le lien entre le droit de grève et la liberté syndicale, et présenté une deuxième déclaration en réponse à la déclaration conjointe des partenaires sociaux. Le résultat et le rapport de la réunion tripartite, ainsi que le document de référence du Bureau sont joints au présent document (appendices I, II et III).
4. Le Conseil d'administration est appelé, sur la base du résultat et du rapport de la réunion tripartite, à se prononcer sur la nécessité de demander à la Cour internationale de Justice, conformément à l'article 37 de la Constitution de l'OIT, un avis consultatif sur la question de l'interprétation de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève.

B. Bon déroulement des travaux de la Commission de l'application des normes

5. Après consultation des trois groupes, des dispositions ont été prises pour que le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence (ci-après le «Groupe de travail CAN») ¹ se réunisse lors de la 323^e session du Conseil d'administration.

¹ A sa dernière réunion (novembre 2011), le Groupe de travail CAN était composé comme suit: neuf représentants des employeurs; neuf représentants des travailleurs; et neuf représentants des gouvernements, dont deux d'Afrique, deux des Amériques, deux de la région Asie-Pacifique, deux d'Europe et un des Etats arabes.

6. L'ordre du jour proposé pour le Groupe de travail CAN comprendra les deux questions qui lui sont soumises par le Conseil d'administration, à savoir: l'établissement de la liste des cas et l'adoption des conclusions. Il est également proposé que le groupe examine les éventuelles répercussions de la session de deux semaines de la Conférence à sa 104^e session (2015) sur les travaux de la commission, tout en conservant le nombre actuel de séances de la commission. Le Bureau a préparé des documents de référence pour faciliter les discussions du Groupe de travail CAN, en tenant compte des déclarations du groupe gouvernemental² et de la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs³ présentées lors de la réunion tripartite.
7. Les recommandations formulées par le Groupe de travail CAN seront soumises à la 323^e session du Conseil d'administration et présentées à la Commission de l'application des normes au début de ses travaux à la 104^e session de la Conférence (juin 2015)⁴. A la 325^e session (novembre 2015) du Conseil d'administration, le Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail (WP/GBC) examinera le déroulement de la session de deux semaines de la Conférence⁵.

C. Lancement du mécanisme d'examen des normes

8. Il est rappelé qu'à sa 312^e session (novembre 2011) le Conseil d'administration était saisi d'un document⁶ énonçant neuf éléments liés aux «modalités» du mécanisme d'examen des normes qui devaient faire l'objet de consultations et d'un examen tripartites:
- Élément 1: Objectifs et résultats proposés.
 - Élément 2: Principes directeurs.
 - Élément 3: Cadre de fonctionnement.
 - Élément 4: Rôle dévolu à la Section des questions juridiques et des normes internationales du travail (Section LILS du Conseil d'administration).
 - Élément 5: Création du groupe de travail tripartite.
 - Élément 6: Composition du groupe de travail tripartite.
 - Élément 7: Méthodes de travail et mandat du groupe de travail tripartite.
 - Élément 8: Choix des normes à examiner.
 - Élément 9: Calendrier des examens.

² Document TMFAPROC/2015/2, annexes II et III.

³ Document TMFAPROC/2015/2, annexe I.

⁴ Le résultat des travaux du Groupe de travail CAN sera reflété dans le document D.1 «Travaux de la commission», qui est censé être adopté par la commission au début de ses travaux, auquel seront annexés la lettre dressant la liste préliminaire des cas individuels et un projet de programme de travail provisoire de la commission.

⁵ Document GB.322/INS/ PV/Projet, paragr. 287 b) i).

⁶ Document GB.312/LILS/5, paragr. 4-34.

Élément 1: Objectifs et résultats proposés

9. A la 312^e session du Conseil d'administration (novembre 2011), les objectifs suivants ont été attribués au mécanisme d'examen des normes: déterminer le statut des normes concernées; recenser les normes à jour et en faire la promotion; déterminer les meilleurs moyens de tenir à jour le corpus de normes; recenser celles qui doivent être révisées, regroupées ou faire l'objet d'autres mesures; rechercher de nouvelles thématiques et de nouvelles approches dans le domaine de l'action normative; rechercher les meilleures méthodes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre effective des normes.
10. S'agissant des résultats, le mécanisme d'examen des normes devrait s'assurer que les normes de l'OIT protègent efficacement tous les travailleurs. Il devrait également: prendre en compte les besoins des entreprises durables, ainsi que les nécessités contemporaines et les défis futurs; renforcer le soutien aux normes considérées comme étant à jour; augmenter le nombre de ratifications; améliorer la mise en œuvre effective des conventions ratifiées; et s'assurer que l'ensemble des normes internationales du travail en vigueur contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT.

Élément 2: Principes directeurs

11. A ses 310^e et 312^e sessions (mars et novembre 2011), le Conseil d'administration a examiné un ensemble de principes généraux visant à guider les discussions sur la politique normative et qui, à terme, devraient fonder les recommandations formulées dans le cadre du mécanisme d'examen des normes. Après de nouvelles discussions à la 313^e session du Conseil d'administration (mars 2012), le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs ont conjointement présenté aux gouvernements un ensemble de principes communs mettent l'accent sur la nécessité:
 - d'une cohérence des politiques dans le contexte de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable;
 - d'un corpus de normes solide, clairement défini et actualisé permettant de protéger les travailleurs, en tenant compte des besoins des entreprises durables;
 - de l'adoption des décisions par consensus et, en l'absence de consensus, du maintien des décisions existantes;
 - de négociations de bonne foi permettant d'élaborer un corpus de normes solide, clairement défini et actualisé; et
 - d'une volonté commune des partenaires sociaux de mettre en œuvre ces engagements⁷.
12. La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs à la réunion tripartite s'appuie sur des principes semblables:
 - «Création d'un cadre d'action cohérent, intégré aux mécanismes des normes de l'OIT;
 - un corpus de normes clairement défini, solide et à jour;

⁷ Document GB.313/PV, paragr. 485.

- aux fins de la protection des travailleurs et compte tenu des besoins des entreprises durables;
- adoption des décisions par consensus;
- négociation de bonne foi afin de disposer d'un corpus de normes clairement défini, solide et à jour;
- les partenaires sociaux conviennent de respecter ces engagements.»

Elément 3: Cadre de fonctionnement

13. Les débats de la 312^e session du Conseil d'administration (novembre 2011) ont révélé l'existence d'un consensus parmi les mandants, à savoir que la Déclaration sur la justice sociale constitue un cadre adéquat pour le mécanisme d'examen des normes, comme le confirme la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs: «La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable constituerait le cadre de référence du mécanisme d'examen des normes.»

Elément 4: Rôle dévolu à la Section des questions juridiques et des normes internationales du travail (Section LILS du Conseil d'administration)

14. Sur la base des discussions du Conseil d'administration en mars 2011, les mandants sont convenus que sa Section LILS devrait être chargée d'établir et de superviser le processus d'établissement du mécanisme d'examen des normes, et d'assurer le suivi des recommandations du groupe de travail tripartite; la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs allait dans le même sens: «Supervision et suivi des décisions du mécanisme d'examen des normes: assurés par le Conseil d'administration dans le cadre de la Section LILS.»

Eléments 5, 6 & 7: Création, composition, méthodes de travail et mandat du groupe de travail tripartite

15. La décision prise en novembre 2014 par le Conseil d'administration prévoit la création d'un groupe de travail tripartite, composé de 16 gouvernements, huit employeurs et huit travailleurs. La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs mentionne un groupe de travail tripartite composé de 24 membres (huit gouvernements, huit employeurs et huit travailleurs) et demande que le groupe de travail tripartite se réunisse pendant une session de trois jours, en mars et novembre de chaque année.

Elément 8: Choix des normes à examiner

16. Le Bureau a proposé l'alternative suivante au Conseil d'administration à sa 312^e session (novembre 2011):

- 1) examen de toutes les normes, à l'exception des conventions fondamentales et des conventions de gouvernance ainsi que des recommandations qui les accompagnent, et des instruments retirés, remplacés et récemment regroupés⁸; ou
 - 2) examen des normes non examinées par le Groupe de travail Cartier, adoptées entre 1985 et 2000 – à l'exception de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, de sa recommandation (n° 190) et des normes récemment regroupées –, de celles définies par le Groupe de travail Cartier comme ayant un statut intérimaire et de celles pour lesquelles une révision ou un complément d'information s'imposent⁹.
- 17.** La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs à la réunion tripartite contient la proposition suivante pour les travaux du Groupe tripartite sur le mécanisme d'examen des normes: «Toutes les normes internationales du travail, à l'exception des normes obsolètes, retirées, remplacées ou récemment regroupées, devraient faire l'objet d'une discussion et, moyennant accord, d'un examen. Dans un premier temps, les normes qui n'ont pas été examinées par le Groupe de travail Cartier et qui ont été adoptées entre 1985 et 2000, celles pour lesquelles le Groupe de travail Cartier avait demandé des informations complémentaires, celles définies par le Groupe de travail Cartier comme ayant un statut intérimaire, et celles devant être révisées pourraient faire l'objet d'un examen.¹⁰»

Élément 9: Calendrier des examens

- 18.** Selon la proposition contenue dans la déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs mentionnée ci-dessus, le Groupe de travail tripartite sur le mécanisme d'examen des normes tiendrait sa première réunion de trois jours avant la 325^e session du Conseil d'administration (novembre 2015). Il pourrait examiner les modalités mentionnées ci-dessus, et identifier et choisir les normes devant faire l'objet d'un examen.
- 19.** Compte tenu des éléments ci-dessus, le Bureau propose l'échéancier suivant:
- avril-juillet 2015: le Bureau prépare un document de travail en vue de consultations tripartites.
 - septembre 2015: consultation des trois groupes; le Bureau prépare ensuite un document révisé tenant compte des résultats des consultations.
 - novembre 2015: le Groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes tient sa première réunion avant le Conseil d'administration afin d'examiner les modalités de fonctionnement du mécanisme et d'identifier le premier groupe de normes devant

⁸ Soit 130 conventions, trois protocoles et 105 recommandations.

⁹ Soit 49 conventions et 52 recommandations. Le Protocole de 1996 relatif à la convention sur la marine marchande (normes minima), 1976, qui avait été antérieurement inclus dans ce groupe d'instruments a été révisé et remplacé par la MLC, 2006.

¹⁰ Voir la liste des instruments dans le document GB.312/LILS/5, annexe II. Cette proposition signifierait l'examen de 139 conventions, quatre protocoles et 113 recommandations. En ce qui concerne les instruments adoptés entre 1985 et 2000, le groupe de travail devrait examiner 49 conventions et 52 recommandations.

faire l'objet d'un examen. Un rapport d'étape est présenté à la Section LILS du Conseil d'administration pour discussion et décision;

- janvier-février 2016: le Bureau prépare un deuxième document de travail afin d'assurer le suivi des discussions tenues, des orientations données et des décisions prises par le Conseil d'administration à sa session de novembre 2015;
- mars 2016: le Groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes tient sa deuxième réunion sur la base du document de travail préparé par le Bureau et formule une proposition sur le groupe de normes devant faire l'objet d'un examen ainsi que sur le processus de consultation aux fins de cet examen;
- novembre 2016: les résultats de l'examen du premier groupe de normes analysées par le mécanisme d'examen des normes sont soumis au Conseil d'administration pour examen et décision;
- mars 2017: le Groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes rend compte de l'avancement de ses travaux;
- novembre 2017: le Groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes poursuit ses travaux et le Conseil d'administration adopte les décisions pertinentes;
- mars 2018: le Conseil d'administration assure le suivi des décisions qu'il a prises en novembre 2017.

D. Préparation d'un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT (décision point 5 b)

20. A sa 322^e session (novembre 2014), le Conseil d'administration a décidé de reporter à la présente session l'examen d'une demande adressée aux présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale, à savoir préparer conjointement un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale. La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs mentionne également la «Clarification des rôles et mandats du CLS et des procédures au titre des articles 24 et 26 dans le cadre du contrôle régulier des normes.»

Incidences financières

21. Ni le programme et budget 2014-15, ni les Propositions de programme et budget pour 2016-17 présentées par le Directeur général ne prévoient le financement du coût des résultats de la réunion tripartite; il convient de prendre les dispositions financières voulues si le Conseil d'administration décide d'adopter les mesures proposées.
22. Le coût estimatif des travaux du Groupe de travail tripartite sur le mécanisme d'examen des normes exposés aux paragraphes 15 et 19 serait de 176 800 dollars des Etats-Unis par réunion, se décomposant comme suit:

	Dollars E.-U.
Frais de voyage	105 300
Interprétation	70 000
Documentation	1 500
Coût total	176 800

23. Les coûts estimatifs s'élevaient à 176 800 dollars E.-U. en 2015 et à 707 200 dollars E.-U. en 2016-17.
24. Le coût estimatif de la préparation et de la publication du rapport durant l'exercice biennal en cours, visé au paragraphe 20, représente 50 000 dollars E.-U.

Projet de décision

25. Le Conseil d'administration:

- a) *prend note du résultat et du rapport de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national;*
- b) *décide, à la lumière du résultat et du rapport de la réunion tripartite, de ne prendre dans l'immédiat aucune mesure au titre de l'article 37 de la Constitution pour résoudre la question de l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève;*
- c) *décide de prendre les mesures voulues pour assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail, en tenant compte des recommandations formulées par le Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence, notamment en ce qui concerne l'établissement de la liste des cas et l'adoption des conclusions;*
- d) *décide de créer, dans le cadre du mécanisme d'examen des normes, un groupe de travail tripartite composé de 32 membres, 16 représentant les gouvernements, huit représentant les employeurs et huit représentant les travailleurs, qui se réuniront tous les ans pendant trois jours avant les sessions de mars et de novembre du Conseil d'administration;*
- e) *décide que ce groupe de travail tripartite fera rapport au Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015) sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du mécanisme d'examen des normes;*
- f) *demande au Président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au Président du Comité de la liberté syndicale (CLS), le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de*

la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale;

- g) décide que le coût des mesures proposées dans le présent document qui, selon les estimations, pourrait atteindre 226 800 dollars E.-U. en 2015 et 707 200 dollars E.-U. en 2016-17, sera financé en premier lieu par des économies réalisées dans la Partie I du budget pour les périodes biennales correspondantes ou, à défaut, par l'utilisation de la Partie II, étant entendu que, si par la suite cela se révélait impossible, le Directeur général proposerait d'autres méthodes de financement.*

Document n° 37

Procès-verbaux de la 323^e session du Conseil
d'administration, mars 2015, paragr. 51-84





Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/PV

**Procès-verbaux de la 323^e session
du Conseil d'administration
du Bureau international du Travail**

47. *Un représentant du gouvernement de Cuba* considère que la participation de l'OIT a été déterminante dans les progrès accomplis par le Myanmar et qu'elle apporte la preuve que la coopération, sous toutes ses formes, constitue le meilleur moyen de surmonter les obstacles et d'obtenir des résultats.
48. *Une représentante du gouvernement du Cambodge* dit qu'une forte détermination du gouvernement du Myanmar est encore nécessaire dans de nombreux domaines pour réaliser des progrès supplémentaires et résoudre certaines difficultés relatives au travail dans le pays. La coopération et le dialogue entre toutes les parties prenantes ainsi que l'appui de l'OIT sont indispensables pour garantir des conditions de travail sûres et justes au Myanmar.
49. *Un représentant du gouvernement de la Chine* estime que les mesures positives prises par le gouvernement du Myanmar et la coopération de ce dernier avec l'OIT doivent être pleinement reconnues par le Conseil d'administration. Il soutient la proposition du gouvernement du Myanmar visant à reporter l'adoption du projet de décision.

Décision

50. *Le Conseil d'administration a noté que des progrès avaient été accomplis, mais qu'un certain nombre d'activités fondamentales prescrites par le plan d'action pour l'élimination du travail forcé au Myanmar d'ici à 2015 n'avaient pas encore été menées à bien. Dans ces conditions, le Conseil d'administration:*
- a) *a prié le Directeur général d'établir un rapport, qui sera examiné par le Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015), sur la mise en œuvre du plan d'action et l'opportunité de le proroger, la situation de tous les cas individuels non résolus, notamment les cas spécifiquement cités dans le rapport, ainsi que les mesures à prendre pour garantir que ceux qui ont eu recours au travail forcé feront l'objet de poursuites et auront à répondre de leurs actes;*
 - b) *a invité le gouvernement du Myanmar à faire le nécessaire pour assurer le respect de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et lui a demandé de soumettre à la 325^e session du Conseil d'administration (novembre 2015) un rapport sur les mesures qu'il entendait prendre à cette fin aussitôt que possible.*

(Document GB.323/INS/4(Add.), paragraphe 1.)

Cinquième question à l'ordre du jour

L'initiative sur les normes

(GB.323/INS/5), (GB.323/INS/5/Appendice I),
(GB.323/INS/5/Appendice II) et (GB.323/INS/5/Appendice III)

51. *Le coordonnateur du groupe des employeurs* prend note avec satisfaction du document, qui rend compte de manière juste et équilibrée des travaux du Conseil d'administration à sa session de novembre et de la réunion tripartite réunie au mois de février 2015 sur la question du droit de grève. Ces résultats sont importants pour sortir du blocage qui a empêché le système de contrôle de l'OIT de fonctionner correctement, mais ils ne sont

qu'une première étape sur la voie d'un système de contrôle efficace et qui fonctionne bien. La position du groupe des employeurs, selon laquelle la convention n° 87 ne reconnaît pas le «droit de grève», demeure inchangée. La «déclaration conjointe» est néanmoins l'expression d'une volonté de continuer à œuvrer ensemble en vue de renforcer le système de supervision en dépit des divergences d'opinions. Le groupe des employeurs reste déterminé à trouver des solutions aux nombreux problèmes décrits dans le document. Il est important de respecter l'échéancier indiqué au paragraphe 19 tout en avançant, étape par étape, vers une solution. La déclaration conjointe du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs souligne la nécessité de clarifier et rationaliser les procédures de contrôle, entre autres le rôle et le mandat du Comité de la liberté syndicale. Il serait effectivement souhaitable que le président du Comité de la liberté syndicale et le président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) établissent un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle, comme il est proposé au paragraphe 20. Les partenaires tripartites devraient être étroitement associés à la préparation et à la rédaction de ce rapport. Le groupe des employeurs appuie le projet de décision figurant au paragraphe 25.

52. *Le Vice-président travailleur* apporte quelques précisions à la déclaration conjointe présentée par le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs à la réunion tripartite qui s'est tenue au mois de février 2015. Sans prétendre résoudre tous les problèmes, cette déclaration conjointe permet à l'OIT de recommencer à contrôler sans entraves l'application des normes internationales du travail, ce qui est crucial pour la promotion du travail décent partout dans le monde. Cette déclaration ne signifie pas que l'opinion du groupe des travailleurs sur le droit de grève a changé. Le droit de grève est un élément fondamental de la démocratie et une possibilité essentielle pour les travailleurs. Il est protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. L'orateur se félicite que le groupe des employeurs, en dépit de son désaccord sur l'interprétation de la convention, se soit engagé à rétablir des relations professionnelles harmonieuses et à reconnaître le droit des travailleurs de mener des actions collectives pour défendre leurs intérêts professionnels légitimes. Il fait sienne la déclaration du groupe gouvernemental dans laquelle celui-ci réaffirme que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit à la liberté syndicale. L'élément le plus important de la déclaration conjointe des partenaires sociaux est peut-être la reconnaissance du mandat de la CEACR puisqu'il permettra à la Commission de l'application des normes de la Conférence de reprendre l'examen normal des cas.
53. En ce qui concerne le projet de décision, l'intervenant prend note avec satisfaction de l'alinéa *a)*. Le groupe des travailleurs attend avec intérêt la discussion qui aura lieu au sein du groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence, qui devrait garantir que dorénavant cette commission fonctionnera normalement. Les travailleurs et les employeurs se sont entendus sur les modalités d'établissement d'une liste longue et d'une liste restreinte de cas ainsi que sur l'élaboration de conclusions fondées sur le consensus avec la participation renforcée des partenaires sociaux. Par conséquent, le groupe des travailleurs souscrit à l'alinéa *c)*. Ayant été d'accord pour lancer le mécanisme d'examen des normes, et au vu du climat de confiance et de respect mutuel qui règne entre les partenaires sociaux, il approuve les alinéas *d)* et *e)* relatifs à la création et à la composition du groupe de travail tripartite qui sera créé dans le cadre du mécanisme d'examen des normes. Etant donné qu'un rapport conjoint des présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale pourrait fournir des indications intéressantes sur le fonctionnement et l'amélioration possible du système de contrôle, les travailleurs appuient l'alinéa *f)*. Ils approuvent également les alinéas *g)* et *b)* puisqu'ils n'envisagent plus de demander à la Cour internationale de Justice un avis sur la question de l'interprétation de la convention n° 87 en ce qui concerne le droit de grève.

54. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental*, une représentante du gouvernement de l'Italie se félicite de l'attitude constructive des partenaires sociaux au regard du dialogue. Elle souligne que le groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, laquelle est un principe fondamental de l'OIT. Le groupe reconnaît spécifiquement que la liberté syndicale, en particulier le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs, ne peut être pleinement garantie sans protection du droit de grève, lequel, bien qu'il fasse partie des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, n'est pas un droit absolu. La portée et les conditions d'exercice de ce droit sont réglementées au niveau national. Dès lors, les Etats Membres sont responsables de l'application effective et du respect des normes du travail.
55. Le processus de désignation des neuf pays participant au groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes est achevé. La Commission de l'application des normes de la Conférence voudra peut-être revoir elle-même la composition du groupe de travail afin de refléter la structure régionale particulière du groupe gouvernemental. Les observateurs sans droit de parole pourront assister aux réunions du groupe de travail. En ce qui concerne le groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes, le groupe gouvernemental prévoit d'achever le processus de désignation des 16 participants gouvernementaux et d'un président indépendant compétent avant la session du Conseil d'administration de juin 2015. Afin de limiter les coûts et de permettre des discussions plus approfondies, le groupe de travail devrait se réunir une fois par an pendant une semaine. L'intervenante est d'accord pour qu'il soit demandé aux présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale d'établir conjointement le rapport mentionné au paragraphe 20. Tout en approuvant les dispositions financières indiquées au paragraphe 25 g), elle voudrait avoir des éclaircissements sur les autres méthodes de financement envisagées. Enfin, elle propose plusieurs amendements, qui ont été diffusés dans un document distribué la veille.
56. *S'exprimant au nom du Groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC)*, un représentant du gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela dit que le GRULAC a joué un rôle actif dans la réunion tripartite qui s'est tenue en février 2015, lors de laquelle le groupe gouvernemental est parvenu à une position commune reconnaissant le lien entre la liberté syndicale et le droit de grève. Il est regrettable que les conclusions et recommandations du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence n'aient pas été soumises au Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail. Il conviendrait à l'avenir de suivre cette procédure. Pour ce qui est du mécanisme d'examen des normes, on peut se demander s'il est vraiment nécessaire que le groupe de travail tripartite se réunisse deux fois par an pour des sessions de trois jours. Le GRULAC approuve l'échéancier proposé au paragraphe 19 et est en faveur de l'établissement du rapport conjoint mentionné au paragraphe 20, qui devrait être présenté à la 326^e session du Conseil d'administration. Enfin, la décision adoptée à la session en cours devra être revue à la 328^e session sans préjudice de l'examen préalable de toute autre question se posant sur le sujet qui s'avérerait nécessaire. L'intervenant appuie le projet de décision figurant au paragraphe 25, sous réserve des amendements proposés par le groupe gouvernemental.
57. *S'exprimant au nom du GASPAC*, un représentant du gouvernement de la Chine se félicite du fait que les partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur l'initiative sur les normes, sans avoir à porter la question devant la Cour internationale de Justice. La sélection des cas soumis à la Commission de l'application des normes devrait être dépolitisée et fondée sur des critères objectifs. La liste devrait assurer un équilibre entre les conventions fondamentales et les conventions techniques, la représentation géographique et le niveau de développement des pays, et devrait être publiée avant l'ouverture de la Conférence internationale du Travail. Pour ce qui est du mécanisme d'examen des normes nouvellement lancé, celui-ci pourra garantir un corpus de normes clairement défini, solide

et à jour, répondant aux besoins et aux défis du monde actuel du travail. Toutes les normes internationales du travail, à l'exception des normes obsolètes, retirées, remplacées ou récemment regroupées, devraient faire l'objet d'une discussion et, moyennant accord, d'un examen. Concernant le rapport conjoint mentionné à l'alinéa *f*) du projet de décision, il est important d'éviter tout chevauchement dans les travaux des différents mécanismes de contrôle. Il faudrait donc clarifier les rôles et mandats du Comité de la liberté syndicale, tout comme ceux liés aux procédures de contrôle régulier au titre des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT. Le GASPAC appuie le projet de décision.

- 58.** *S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique*, un représentant du gouvernement du Kenya se dit satisfait que le dialogue tripartite ait permis de résoudre les questions soulevées par la convention n° 87 à propos du droit de grève ainsi que des modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national. Son groupe attend avec intérêt de collaborer étroitement avec les partenaires sociaux en vue de rétablir pleinement le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes, y compris le réexamen prévu de l'ensemble du système de contrôle. Il propose que les délégations gouvernementales soient financées selon les dispositions budgétaires mentionnées à l'alinéa *g*) du projet de décision, de sorte qu'elles puissent participer au groupe de travail tripartite sur le mécanisme d'examen des normes. Il appuie le projet de décision, tel que modifié par le groupe gouvernemental.
- 59.** *S'exprimant au nom du groupe des PIEM*, une représentante du gouvernement des Etats-Unis se félicite des progrès accomplis dans le domaine de l'initiative sur les normes, et en particulier des résultats de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève. Cette réunion a permis de renforcer la confiance entre les partenaires sociaux et l'unité entre les gouvernements. L'ensemble des mesures présentées dans la déclaration conjointe des partenaires sociaux et les deux déclarations du groupe gouvernemental a ouvert la voie à une solution efficace et durable des questions liées au système de contrôle de l'OIT. Le groupe des PIEM est favorable à la réactivation du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence et à l'ordre du jour proposé. Il conviendrait de désigner un président indépendant, issu du groupe gouvernemental, en plus des neuf membres gouvernementaux. Les gouvernements ne devraient pas participer à l'établissement de la liste des cas individuels devant être examinés par la Commission de l'application des normes, dont les conclusions donnent aux mandants des orientations utiles.
- 60.** Le mécanisme d'examen des normes devrait être lancé dès que possible; des éclaircissements et des clarifications restent toutefois nécessaires. Si le groupe des PIEM peut apporter son soutien aux objectifs du mécanisme d'examen des normes, tels qu'énoncés dans le paragraphe 9 du document GB.323/INS/5, il met en garde contre une surcharge du processus. La tâche principale doit être de tenir à jour le corpus de normes. Un mécanisme de suivi devrait être prévu pour faire en sorte que les normes nécessitant une révision soient inscrites à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail dans un délai raisonnable. Le groupe des PIEM convient que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable constitue un cadre adéquat pour le mécanisme d'examen des normes et souscrit au rôle de la Section des questions juridiques et des normes internationales du travail, tel que décrit au paragraphe 14. Il est en faveur de la création du Groupe de travail tripartite sur le mécanisme d'examen des normes, tel que défini au paragraphe 15, et de la désignation d'un président indépendant issu du groupe gouvernemental, en plus des 16 membres gouvernementaux. Les membres du groupe de travail devraient avoir une connaissance approfondie du cadre juridique de l'OIT, et la composition de ce groupe devrait pouvoir varier selon les compétences nécessaires à l'examen des normes concernées. Le groupe de travail a besoin d'un mandat clair afin d'éviter tout chevauchement avec les travaux du Groupe de travail Cartier.

61. Lors de la sélection des normes à examiner, il faudra soigneusement étudier la question de savoir s'il faut exclure les conventions fondamentales et les conventions relatives à la gouvernance car elles ont un statut particulier. Le groupe des PIEM souscrit au contenu de l'alinéa 2 du paragraphe 16 et au calendrier proposé, étant entendu que des aménagements pourront y être apportés si nécessaire. Le rapport conjoint mentionné au paragraphe 20 devrait être examiné lors de la 326^e session (mars 2016) du Conseil d'administration. L'oratrice veut croire que cet examen ne remettra pas en cause l'indépendance de la CEACR. Elle demande des éclaircissements sur les coûts indiqués au paragraphe 22. Pour limiter ceux-ci, le Groupe de travail tripartite sur le mécanisme d'examen des normes devrait se rencontrer pendant une semaine, une fois par an.
62. *S'exprimant au nom de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)*, un représentant du gouvernement du Cambodge se félicite du résultat de la réunion tripartite organisée en février 2015 et des efforts déployés pour assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes. Les critères de sélection des cas à soumettre à cette dernière devraient être objectifs et veiller à maintenir un équilibre entre différents éléments: conventions fondamentales et conventions techniques; représentation géographique; niveau de développement des pays. L'ASEAN appuie le lancement du mécanisme d'examen des normes. Il est essentiel de clarifier les rôles et mandats du Comité de la liberté syndicale et les procédures au titre des articles 24 et 26 de la Constitution de l'OIT. L'ASEAN appuie le projet de décision tel que présenté au paragraphe 25.
63. *Un représentant du gouvernement de la France*, notant que l'application effective des normes internationales du travail est au cœur de l'activité de l'Organisation, se félicite de la capacité de dialogue retrouvé entre les différents mandants du Conseil d'administration, de la volonté des mandants de garantir un système normatif du travail efficace et de la relance du mécanisme d'examen des normes. L'importante déclaration faite par les gouvernements lors de la réunion tripartite de février aurait dû être mentionnée dans le projet de décision. Les gouvernements sont prêts à examiner les conditions d'exercice du droit de grève; néanmoins, l'introduction de points de vue divergents dans les conclusions de la Commission de l'application des normes risque de menacer la légitimité du tripartisme. Il n'y a toujours pas de procédure légitime pour résoudre le différend d'interprétation sur la convention n° 87 de même que pour résoudre d'autres différends d'interprétation. Le gouvernement de la France reste en faveur de l'établissement d'un mécanisme d'interprétation sur la base de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, qui serait souple, à faible coût et mobilisable sur demande expresse du Conseil d'administration.
64. *Un représentant du gouvernement de l'Indonésie* accueille avec satisfaction le résultat des travaux et le rapport de la réunion tripartite. Il salue en particulier les efforts des partenaires sociaux pour présenter une déclaration conjointe dans laquelle ils exposent un ensemble de mesures visant à trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le système de contrôle. Soulignant l'importance de la concertation tripartite, il espère que l'atmosphère constructive perdurera. Il appuie les efforts visant à établir un mécanisme d'examen des normes.
65. *Un représentant du gouvernement du Japon* estime que la controverse sur les mécanismes de contrôle devrait être résolue dans le cadre d'une consultation tripartite interne. Il salue à cet égard les efforts consentis pendant la réunion tripartite en vue de parvenir à un consensus. Il souscrit à la proposition, formulée dans la déclaration conjointe des travailleurs et des employeurs, selon laquelle la liste des cas choisis pour la Commission de l'application des normes devrait s'appuyer sur des critères objectifs et assurer un équilibre entre les conventions fondamentales et les conventions techniques, la représentation géographique et le niveau de développement des pays. Compte tenu de la proposition de ne

pas formuler de conclusions en l'absence de consensus, l'intervenant dit que les employeurs et les travailleurs devraient veiller à éviter qu'une telle situation se produise, car elle fragiliserait le rôle de la commission. Il se dit favorable à l'établissement d'un rapport sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration des procédures de contrôle.

66. *Un représentant du gouvernement de l'Allemagne* salue les progrès accomplis et les efforts déployés par les partenaires sociaux, notamment pour trouver une issue à la situation de blocage. Toutefois, beaucoup reste encore à faire et le gouvernement de l'Allemagne entend participer activement à ce processus.
67. *Un représentant du gouvernement du Brésil* espère qu'un consensus sera finalement trouvé, y compris en ce qui concerne l'application de l'article 37 de la Constitution. La question de l'interprétation devrait être tranchée par la Cour internationale de Justice, plutôt que par un tribunal interne de l'OIT. Le droit de grève est formellement reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que dans les traités constitutifs d'organismes régionaux tels que l'Organisation des Etats américains. L'orateur souscrit à l'établissement d'un mécanisme d'examen des normes. La sélection de cas soumis à la Commission d'application des normes devrait s'appuyer sur des critères plus transparents. Le rôle des gouvernements, en tant que titulaires des obligations découlant des instruments concernés, pourrait être renforcé. La hiérarchie des procédures de la commission et le degré de priorité attribué à chacune d'elles devraient être précisés. La fréquence des rapports devrait être réduite et la fonction de contrôle considérée comme un processus unique.
68. *Une représentante du gouvernement de l'Inde* salue le résultat des travaux de la réunion tripartite et souligne l'importance des discussions tripartites. A cet égard, la Conférence internationale du Travail constitue l'instance de décision suprême pour les questions liées au travail. L'intervenante souscrit à l'établissement d'un mécanisme d'examen des normes et attend avec intérêt le rapport conjoint des présidents de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale sur le fonctionnement et la possible amélioration des procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution. Il conviendrait de réfléchir à la charge que représente l'établissement de rapports et envisager de nouveaux modes de présentation de rapports.
69. *Un représentant du gouvernement des Etats-Unis* réaffirme que son gouvernement souhaite ardemment voir les organes de contrôle de l'OIT fonctionner pleinement et efficacement, et est disposé à collaborer avec les autres gouvernements et les partenaires sociaux à cette fin. Notant avec satisfaction les progrès accomplis au cours de la réunion tripartite, notamment en ce qui concerne le cadre proposé par les employeurs et les travailleurs, l'intervenant salue l'esprit de collaboration et d'engagement retrouvé qui donne un nouvel élan au système de contrôle.
70. *Un représentant du gouvernement de l'Angola*, tout en saluant le résultat des travaux de la réunion tripartite, dit que le droit de grève n'est pas absolu, étant donné qu'il s'exerce dans les limites prévues par la législation nationale. La liste des cas à traiter par la Commission de l'application des normes devrait assurer un équilibre entre les conventions fondamentales et les conventions techniques, la représentation géographique et le niveau de développement des différents pays.
71. *Un représentant du gouvernement de la Turquie*, notant que la réunion tripartite a permis de mener un dialogue social constructif, dit que la déclaration conjointe des employeurs et des travailleurs a donné l'espoir qu'un consensus était possible pour sortir de la situation de blocage dans laquelle se trouve actuellement le système de contrôle. Il se félicite également que le mandat de la CEACR ait fait l'objet d'un consensus et espère que les travaux de la Commission de l'application des normes réuniront un même consensus. Il

rappelle que cette commission n'est pas un tribunal, mais une instance de dialogue social, et que ses conclusions ne constituent pas des décisions de justice. Ce principe devrait transparaître dans la formulation des conclusions. Les efforts visant à assurer un équilibre dans la liste des cas – laquelle devrait être adoptée à un stade plus précoce – ne devraient pas se traduire par l'omission des cas portant sur des violations plus sérieuses. Lorsqu'une plainte est déposée, elle devrait s'accompagner d'une explication des mesures prises à l'échelle nationale pour résoudre les problèmes en question.

72. *Un représentant du gouvernement de la Chine* souligne l'importance du dialogue social, du tripartisme et de la coopération technique, et salue le résultat positif des travaux de la réunion tripartite. Il souscrit à la proposition formulée dans la déclaration conjointe des travailleurs et des employeurs selon laquelle la liste des cas choisis pour la Commission de l'application des normes – qui devrait être arrêtée avant le début de la session de la Conférence – devrait s'appuyer sur des critères objectifs et assurer un équilibre entre les conventions fondamentales et les conventions techniques, la représentation géographique et le niveau de développement des pays. L'intervenant convient que l'objectif global du mécanisme d'examen des normes devrait être de garantir la mise en œuvre de normes internationales du travail adaptées aux mutations constantes du monde du travail en vue de protéger les travailleurs et compte tenu du développement des entreprises durables. Il soutient la mise en place d'un groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes, telle que proposée au paragraphe 17.
73. *Un représentant du gouvernement du Royaume-Uni* dit que le résultat positif des travaux de la réunion tripartite met en évidence le rôle remarquable que joue l'OIT pour trouver des solutions durables et consensuelles; l'importance de ce rôle ne doit pas être sous-estimée. Il note avec satisfaction que des mesures ont été prises pour assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes et se félicite du renouveau de la relation tripartite et des effets positifs qui en découleront. Saluant l'engagement en faveur du mécanisme d'examen des normes exprimé au sein du Conseil d'administration, l'intervenant dit que le gouvernement du Royaume-Uni contribuera dans un esprit constructif à assurer la pertinence et l'efficacité du corpus des normes internationales du travail.
74. *Une représentante du gouvernement de la Belgique*, soulignant le lien entre le droit de grève et la liberté syndicale, déclare qu'il faudrait continuer de réfléchir à la question de savoir si les conventions fondamentales devraient être concernées par le mécanisme d'examen des normes. A cet égard, il serait utile de préparer les termes de référence des futures réunions. Réaffirmant l'attachement de son gouvernement à un fonctionnement efficace de la Commission de l'application des normes, l'oratrice déclare que, si des progrès significatifs ont été accomplis en la matière, de nombreuses tâches restent à mener.
75. *Le représentant du Directeur général (DDG/MR)* explique que les mesures proposées au paragraphe 25 g) peuvent être financées par le biais de la réaffectation de toute ressource sous-utilisée ou de toute économie réalisée dans l'ensemble du Bureau ou en utilisant les provisions pour les dépenses imprévues inscrites dans la Partie II du budget. Ce n'est que lorsque ces options auront été épuisées que l'on envisagera de se tourner vers d'autres méthodes de financement. La présentation du rapport du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail plus tard durant la session sera pour le Conseil d'administration l'occasion d'examiner le lien entre ce groupe et le groupe de travail de la Commission de l'application des normes. Le coût estimé des réunions du groupe de travail sur le mécanisme d'examen des normes n'inclut pas la prise en charge des frais de voyage des représentants gouvernementaux.

76. *Le représentant du Directeur général (DDG/MR), renvoyant à l'alinéa c) du projet de décision, déclare qu'aucune recommandation à l'intention du Conseil d'administration n'a été faite lors de la réunion du Groupe de travail tripartite sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes qui s'est tenue le 23 mars 2015. Les résultats de cette réunion seront élaborés plus avant lors de la réunion à venir du groupe de travail en juin 2015.*
77. *Le coordonnateur du groupe des employeurs dit que son groupe peut appuyer le projet de décision tel qu'amendé par le groupe gouvernemental.*
78. *Le porte-parole des travailleurs déclare que, globalement, son groupe peut appuyer les amendements proposés par le groupe gouvernemental, mis à part les termes ajoutés à l'alinéa b), puisqu'il n'a pas été décidé durant la 322^e session (novembre 2014) du Conseil d'administration de ne pas agir en vertu de l'article 37 de la Constitution.*
79. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental, une représentante du gouvernement de l'Italie déclare que la décision adoptée en novembre 2014 reporte l'examen de la création éventuelle d'un tribunal en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution. Son groupe a souhaité rappeler cette décision dans l'alinéa concerné.*
80. *Le porte-parole des travailleurs déclare que, au vu de cette explication, il conviendrait d'ajouter un alinéa distinct relatif à l'action au titre du paragraphe 1 de l'article 37 sur laquelle aucune décision n'a été prise en novembre 2014.*
81. *Le représentant du Directeur général (DDG/MR) propose de modifier l'alinéa b) comme suit: «en application de la décision prise en novembre 2014, décide, à la lumière du résultat et du rapport...».*
82. *S'exprimant au nom du groupe gouvernemental, la représentante du gouvernement de l'Italie souscrit au libellé proposé par le représentant du Directeur général.*
83. *Le porte-parole des travailleurs et le coordonnateur du groupe des employeurs souscrivent également au libellé proposé par le représentant du Directeur général.*

Décision

84. Le Conseil d'administration:

- a) *a pris note du résultat et du rapport de la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national;*
- b) *en application de la décision prise lors de la 322^e session du Conseil d'administration (novembre 2014) a décidé, à la lumière du résultat et du rapport de la réunion tripartite, de ne prendre dans l'immédiat aucune mesure au titre de l'article 37 de la Constitution pour résoudre la question de l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève;*
- c) *a décidé de prendre les mesures voulues pour assurer le bon fonctionnement de la Commission de l'application des normes à la 104^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2015), en tenant compte des recommandations formulées par le Groupe de travail sur les méthodes de*

travail de la Commission de l'application des normes de la Conférence, notamment en ce qui concerne l'établissement de la liste des cas et l'adoption des conclusions;

- d) a demandé à toutes les parties concernées, compte tenu des engagements pris à la réunion tripartite et à la 323^e session (mars 2015) du Conseil d'administration, de contribuer à la conclusion satisfaisante des travaux de la Commission de l'application des normes de la Conférence, à la 104^e session (juin 2015) de la Conférence internationale du Travail;*
- e) a décidé de créer, dans le cadre du mécanisme d'examen des normes, un groupe de travail tripartite composé de 32 membres, 16 représentant les gouvernements, 8 représentant les employeurs et 8 représentant les travailleurs, qui se réuniront une fois par an pendant une semaine;*
- f) a demandé au Directeur général de préparer, pour ce groupe de travail tripartite, un projet de mandat qui sera présenté pour examen et décision au Conseil d'administration, à sa 325^e session (novembre 2015);*
- g) a décidé que ce groupe de travail tripartite fera rapport au Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015) sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du mécanisme d'examen des normes;*
- h) a demandé au président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), le juge Abdul Koroma (Sierra Leone), et au président du Comité de la liberté syndicale, le professeur Paul van der Heijden (Pays-Bas), de préparer ensemble un rapport qui sera présenté à la 326^e session (mars 2016) du Conseil d'administration, sur l'interaction, le fonctionnement et l'amélioration possible des différentes procédures de contrôle découlant des articles 22, 23, 24 et 26 de la Constitution de l'OIT et du mécanisme de traitement des plaintes relatives à la liberté syndicale;*
- i) a décidé que le coût des mesures proposées dans le document GB.323/INS/5 qui, selon les estimations, pourrait atteindre 226 800 dollars E.-U. en 2015 et 707 200 dollars E.-U. en 2016-17 sera financé en premier lieu par des économies réalisées dans la Partie I du budget pour les périodes biennales correspondantes ou, à défaut, par l'utilisation de la Partie II, étant entendu que, si par la suite cela se révélait impossible, le Directeur général proposerait d'autres méthodes de financement;*
- j) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa 328^e session (novembre 2016) un examen général de cette décision, sans préjudice de toute autre question découlant de l'initiative sur les normes qui pourrait nécessiter un examen préalable.*

(Document GB.323/INS/5, paragraphe 25, tel que modifié.)

Document n° 38

GB.344/INS/5, Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail, février 2022





Conseil d'administration

344^e session, Genève, mars 2022

Section institutionnelle

INS

Date: 16 février 2022

Original: anglais

Cinquième question à l'ordre du jour

Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail

Objet du document

Le présent document rend compte du résultat des consultations tripartites informelles qui se sont tenues en janvier 2020 et dans le cadre desquelles a eu lieu un échange de vues tripartite sur les propositions concernant les nouvelles dispositions à envisager pour assurer la sécurité juridique. Cet échange s'appuyait sur un document du Bureau traitant des éléments et des conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi que de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37. Le présent document contient un complément d'information sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de certaines propositions du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle.

Note: L'examen de cette question est reporté depuis la 338^e session (mars 2020) du Conseil d'administration, auquel un document sur le sujet a été soumis pour information à ses 341^e et 343^e sessions. Le présent document est le même que le document [GB.343/INS/INF/5\(Rev.1\)](#), à l'exception de quelques modifications apportées au paragraphe 73 et à l'annexe II. Un projet de décision a été ajouté au paragraphe 74.

Objectifs stratégiques pertinents: Les quatre objectifs stratégiques.

Principaux résultats: Résultat 2: Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité et Résultat facilitateur B: Une gouvernance efficace et efficiente de l'Organisation.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

Suivi nécessaire: Il dépendra des décisions prises par le Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR) et Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.343/INS/INF/5(Rev.1); GB.341/INS/INF/1; GB.337/INS/5; GB.337/PV; GB.335/INS/5; GB.335/PV; GB.334/INS/5; GB.334/PV; GB.332/INS/5(Rev.); GB.332/PV; GB.331/INS/5; GB.331/INS/3; GB.331/POL/2; GB.331/PFA/5; GB.331/PV; GB.329/INS/5; GB.329/INS/5(Add.)(Rev.); GB.329/PV; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.328/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.326/PV; GB.323/INS/5; GB.323/PV.

► Table des matières

Introduction	5
Sécurité juridique, interprétation des conventions internationales du travail et ordre constitutionnel de l'OIT	5
Précédentes discussions tripartites	5
Principe de sécurité juridique	7
Principales caractéristiques de la procédure consultative de la CIJ au titre du paragraphe 1 de l'article 37	8
Aperçu du cadre juridique pour l'institution d'un éventuel tribunal interne en vertu du paragraphe 2 de l'article 37	13
Rôle des modalités fondées sur un consensus tripartite	18
Considérations finales	19
Plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle – Point sur certains éléments du plan de travail	21
Guide des pratiques établies au sein du système de contrôle et codification de la procédure prévue à l'article 26 (actions 1.1 et 2.1)	21
Projet de décision	22

Annexes

I. Décisions prises par le Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle.....	23
II. Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration concernant le renforcement du système de contrôle.....	27

► Introduction

1. Le plan de travail révisé relatif au renforcement du système de contrôle, approuvé par le Conseil d'administration en mars 2017¹, prévoyait, au titre de l'action 2.3 sur la sécurité juridique, que des orientations seraient demandées au Conseil d'administration concernant les modalités d'un éventuel échange de vues tripartite sur l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution et sur les éléments et les conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant chargé d'interpréter les conventions internationales du travail. À sa 335^e session (mars 2019), le Conseil d'administration, «en ce qui concerne la proposition d'envisager de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique», a décidé de tenir des consultations informelles en janvier 2020 et, pour faciliter l'échange de vues tripartite susmentionné, il a demandé au Bureau d'établir un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37².
2. En janvier 2020, le Bureau a organisé l'échange de vues tripartite sur les nouvelles dispositions à envisager pour assurer la sécurité juridique, aux fins duquel il avait établi un document précisant ce que recouvre la sécurité juridique et ce qu'elle implique pour l'interprétation des conventions. L'échange de vues tripartite a permis de consolider la position commune selon laquelle: i) l'article 37 établit le seul mécanisme constitutionnel à même d'assurer la sécurité juridique en matière d'interprétation des conventions; ii) l'ordre constitutionnel en vigueur de l'Organisation fait obligation aux mandants tripartites de soumettre toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions à la Cour internationale de Justice (CIJ) ou, éventuellement, à un tribunal interne à l'Organisation.
3. Le présent document donne des précisions sur le document qui a servi de base à l'échange de vues tripartite et vise à répondre aux préoccupations qui ont été exprimées dans le cadre de cet échange. Il fait en outre le point sur l'état d'avancement de certaines mesures du plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle.

► Sécurité juridique, interprétation des conventions internationales du travail et ordre constitutionnel de l'OIT

Précédentes discussions tripartites

4. Des discussions et consultations de grande ampleur ont déjà eu lieu au sujet des conditions et des modalités d'une éventuelle utilisation des possibilités énoncées dans l'article 37 de la Constitution en vue de résoudre toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation d'une convention. Le Conseil d'administration a tenu deux discussions de fond en la matière.

¹ GB.329/INS/5(Add.)(Rev.).

² GB.335/PV, paragr. 304 g).

5. La première a eu lieu à la 256^e session du Conseil d'administration, en 1993. Le document de travail qui a servi de base à cette discussion revenait tout d'abord sur l'origine et le but de l'article 37, paragraphe 2, puis décrivait comment le problème de l'interprétation avait été traité et quelles étaient les limites de l'approche qui avait été suivie à cet effet et, enfin, examinait la question de savoir si un tribunal institué en vertu de l'article 37, paragraphe 2, pouvait compléter utilement le dispositif existant ³. Bien qu'ils aient accueilli favorablement le document, les membres du Conseil d'administration n'en ont pas discuté en détail et ont dans l'ensemble estimé que la création d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2, devait être examinée plus avant ⁴.
6. Plus récemment, le Conseil d'administration, à sa 320^e session (mars 2014), a demandé au Directeur général d'établir un document exposant les modalités, la portée et le coût possibles des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT en cas de question ou de difficulté concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT. Présenté au Conseil d'administration à sa 322^e session (octobre-novembre 2014), le document du Bureau traitait successivement du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 37. La première partie du document, consacrée au paragraphe 1, énonçait les principales caractéristiques et les aspects procéduraux de la fonction consultative de la CIJ. Les informations juridiques et pratiques figurant dans ce document demeurent entièrement valables et à jour ⁵. La seconde partie contenait un projet de statut du tribunal interne susceptible d'être mis en place en vertu de l'article 37, paragraphe 2. À l'issue de la discussion, le Conseil d'administration a décidé de reporter la poursuite de l'examen de la création éventuelle d'un tribunal interne en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution ⁶.
7. Il est ressorti des discussions tenues par le Conseil d'administration en novembre 2018 et mars 2019 que la nécessité d'assurer la sécurité juridique sur le plan normatif faisait l'objet d'un accord général, en particulier lorsqu'il s'agissait de résoudre des difficultés relatives à l'interprétation des normes internationales du travail ⁷. Dans le cadre de ces discussions, des mandants ont demandé des explications quant au sens et à l'utilité du principe de sécurité juridique ⁸. On rappellera à ce sujet que, dans leur position commune sur le système de contrôle de l'OIT formulée le 13 mars 2017, le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs ont fait observer que «l'interprétation des conventions continue de susciter des divergences de points de vue et des conflits» ⁹.
8. Compte tenu de ces précédentes discussions et du récent échange de vues tripartite, l'analyse figurant dans le présent document a pour objet de faire ressortir les principales caractéristiques du cadre constitutionnel pour un règlement définitif et faisant autorité des différends en matière d'interprétation et de préciser ce qui est laissé à la discrétion des mandants tripartites au sein de ce cadre constitutionnel. Cette analyse, exposée ci-après, comporte trois parties. La première passe en revue les modalités de la procédure à suivre pour solliciter l'avis consultatif de la CIJ. La deuxième apporte des précisions sur les paramètres

³ GB.256/SC/2/2.

⁴ GB.256/11/22, paragr. 10 à 15, et GB.256/PV(Rev.), VI/3 et VI/4.

⁵ GB.322/INS/5.

⁶ GB.322/PV, paragr. 209 4).

⁷ GB.335/PV, paragr. 240.

⁸ GB.334/PV, paragr. 254.

⁹ GB.329/PV, annexe II, Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sur le système de contrôle de l'OIT, 219.

essentiels de la création et du fonctionnement d'un tribunal interne. La troisième contient des considérations quant à la manière dont les modalités fondées sur un consensus tripartite peuvent contribuer à promouvoir la sécurité juridique.

Principe de sécurité juridique

9. La sécurité juridique peut se définir comme la clarté, l'absence d'ambiguïté et la stabilité qui doivent caractériser un système de droit afin de permettre aux personnes relevant de ce système de régler leur conduite conformément à la loi ¹⁰. La sécurité juridique est un élément fondamental du principe de l'état de droit ¹¹ et remplit une triple fonction en étant un facteur de certitude (*certitudo*), de sécurité (*securitas*) et de bonne foi (*fides*) dans l'élaboration, l'interprétation ou l'application de la loi ¹².
10. Lorsqu'il s'agit d'interpréter des conventions internationales du travail, la sécurité juridique suppose de pouvoir obtenir des avis définitifs et non ambigus sur le champ d'application et le sens des dispositions des conventions afin que les États parties, ou les États qui envisagent de ratifier les instruments en question, puissent pleinement apprécier la nature et l'étendue des obligations découlant de la ratification et adapter la législation et la pratique nationales en conséquence.
11. En ce sens, le recours à la fonction consultative de la CIJ ou l'établissement d'un tribunal interne permettraient de gagner en stabilité et en prévisibilité en matière d'interprétation des conventions, ce qui pourrait avoir une incidence positive sur la ratification et l'application des conventions et, plus largement, sur la crédibilité de l'OIT et sur l'efficacité et la transparence de son système de contrôle de l'application des normes. En effet, s'il existait des procédures pleinement opérationnelles à même de résoudre rapidement et définitivement des différends en matière d'interprétation, le corpus normatif de l'OIT pourrait être davantage perçu comme un «code international du travail» intégré et cohérent.
12. En outre, compte tenu du nombre croissant d'accords internationaux et de mécanismes de règlement des différends qui ont une incidence sur les normes internationales du travail mais qui s'appliquent en dehors de l'Organisation, le fait pour l'OIT de faire usage des prescriptions constitutionnelles de l'article 37 et de s'y conformer lui permettrait de contrebalancer, de maîtriser ou encore d'influencer cette évolution, au moyen d'une procédure connue et contrôlée par les mandants. Des interprétations contraignantes et faisant autorité obtenues par l'intermédiaire de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, ou par l'intermédiaire d'un organe judiciaire interne sous réserve des conditions énoncées à l'article 37, paragraphe 2, auraient pour effet de protéger et de préserver l'intégrité du corpus normatif de l'OIT et diminuerait efficacement le risque de voir des entités extérieures à l'Organisation «interpréter» les normes de l'OIT sans que celle-ci puisse exercer une quelconque influence sur cette

¹⁰ *Black's Law Dictionary*, dixième édition.

¹¹ Selon les mots du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, «[l']"état de droit" [...] désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités [...] ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante [...]. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, [...] de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.» Voir «Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit», S/2004/616, paragr. 6.

¹² Voir, par exemple, Robert Kolb, «La sécurité juridique en droit international: aspects théoriques», *African Yearbook of International Law*, 2002, vol. 10, 103.

interprétation. Par conséquent, l'article 37 est essentiel pour assurer la sécurité juridique et éviter une certaine fragmentation de l'interprétation des conventions de l'OIT.

Principales caractéristiques de la procédure consultative de la CIJ au titre du paragraphe 1 de l'article 37

Théorie et pratique constitutionnelles

13. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT dispose que «toutes questions ou difficultés» (*any question or dispute*) relatives à l'interprétation de la Constitution ou de toute convention internationale du travail conclue par les États Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à «l'appréciation» de la CIJ. Les termes «*question*» et «*dispute*» utilisés dans la version anglaise sont directement tirés de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, qui disposait que la Cour donnerait des avis consultatifs sur tout différend (*dispute*) ou tout point (*question*) dont la saisirait le Conseil ou l'Assemblée, et ont été incorporés par la Commission de la législation internationale du travail dans ce qui allait devenir l'article 37 de la Constitution. Il semble que ces deux termes aient été utilisés dans le Pacte afin de ne pas restreindre l'étendue de la fonction consultative de la Cour permanente de justice internationale (CPJI). En effet, en droit international, un différend désigne «un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes»¹³, alors que le terme «point» (ou question) a une portée suffisamment large pour permettre la soumission de toute demande d'interprétation à la Cour¹⁴. Cela ne signifie évidemment pas que toute question peut, ou doit, être soumise à la Cour. Il appartient au Conseil d'administration de déterminer s'il existe une question ou une difficulté d'interprétation qui, en principe, devrait aboutir à une requête pour avis consultatif de la Cour. À l'heure actuelle, un différend en matière d'interprétation est pendant; il concerne la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.
14. Les différends en matière d'interprétation sont à distinguer des simples désaccords exprimés occasionnellement quant au sens des normes internationales du travail, ainsi que des demandes d'éclaircissements ou de conseils adressées au Bureau. Un désaccord concernant le champ d'application ou le sens de certaines dispositions peut survenir sans que cela remette nécessairement en question la validité des commentaires, conclusions ou recommandations formulés par les organes de contrôle, ni la compétence de ces derniers en la matière. Les demandes adressées au Bureau visent à obtenir des éclaircissements sur le sens de certaines dispositions et nécessitent principalement d'examiner attentivement les travaux préparatoires relatifs à ces dispositions.
15. Au regard de la théorie et de la pratique constitutionnelles, l'article 37, paragraphe 1, a toujours été compris comme conférant un effet contraignant et définitif aux avis consultatifs obtenus en application de cette disposition. Dans ses premières années d'existence, l'OIT (en réalité, la Société des Nations agissant sur demande de l'Organisation) a sollicité l'avis consultatif de la CPJI à six reprises entre 1922 et 1932 en vertu de la disposition figurant dans la Constitution de 1919 – quasiment identique au libellé actuel de l'article 37, paragraphe 1. La

¹³ *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, Cour permanente de justice internationale, Recueil des arrêts, série A, n° 2, 11.

¹⁴ Le mot «point» (*question*) employé à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations désigne généralement d'autres questions que des différends, ou des éléments détachés d'un différend, ou encore des questions de droit considérées indépendamment d'un litige; voir Robert Kolb (dir. de publication), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, 593.

CPJI a rendu cinq avis consultatifs sur l'interprétation de la Constitution et un avis consultatif sur l'interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919. Ces six avis ont tous été rapidement acceptés et suivis d'effet. Ainsi, par exemple, à la suite de l'avis rendu par la CPJI sur l'interprétation de la convention n° 4, la Conférence a décidé que cette convention devait être révisée et a en conséquence adopté la convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934¹⁵.

16. Ces six avis ont tous été une source précieuse d'éléments d'appréciation et d'orientations au sujet du mandat, du champ d'action et de la fonction normative de l'Organisation. Le premier avis consultatif, qui portait sur l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution, a apporté un éclairage – qui reste d'actualité – sur la question du mode de désignation des délégués non gouvernementaux à la Conférence. L'avis relatif au travail de nuit des femmes a abouti à la révision de la convention n° 4, et les trois autres avis relatifs à la compétence de l'OIT ont confirmé que l'action normative pouvait s'étendre aux travaux du secteur agricole et régir les activités des employeurs. L'avis consultatif sur la Ville libre de Dantzig a, quant à lui, établi que la capacité d'une entité de participer librement aux activités de l'OIT, en accomplissant notamment des actes tels que la ratification des conventions internationales du travail, était une condition préalable au statut d'État et, partant, à l'acquisition de la qualité de Membre de l'Organisation.
17. Depuis que la CIJ a succédé à la CPJI, l'OIT n'a pas sollicité son avis consultatif sur une question d'interprétation. S'agissant des raisons pour lesquelles il n'a pas été recouru à l'article 37 depuis 1932, il y a lieu de rappeler qu'en 1919, le cadre constitutionnel initial établissait une distinction entre trois fonctions normatives: l'adoption des normes internationales du travail, le contrôle de leur application et leur interprétation. Au fil du temps, et en particulier après la réforme constitutionnelle de 1946, les organes de contrôle ont joué un rôle de plus en plus important dans l'«interprétation» des normes internationales du travail dans l'exercice de leurs responsabilités. Pendant une longue période, leurs avis ont été considérés globalement suffisants pour préserver la sécurité juridique. L'expérience récente montre toutefois que, dans les cas où les commentaires ou les conclusions formulés par les organes de contrôle sont jugés insuffisants pour préserver la sécurité juridique, il convient de recourir à la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1, afin d'empêcher qu'un différend en matière d'interprétation crée une controverse ou une incertitude juridique telle que la poursuite harmonieuse des activités normatives de l'Organisation en serait compromise.
18. On rappellera qu'un tel avis peut être demandé pour une interprétation ou des «questions ou difficultés relatives à l'interprétation» en vertu de l'article 37, paragraphe 1, ou encore pour «des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de [l'activité de l'OIT]» en vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail de 1946.

Nature juridique de l'article 37

19. L'article 37 de la Constitution de l'OIT est le parfait exemple de ce que l'on désigne plus communément par «clause de règlement des différends», c'est-à-dire une disposition arrêtant la méthode, la technique ou la procédure qui devrait être utilisée pour résoudre les contestations futures découlant de l'application ou de l'interprétation d'un traité international. De par sa nature, une clause de règlement des différends prévoit donc une procédure

¹⁵ *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes* (Avis consultatif n° 25; CPJI, série A/B, n° 50), Oxford Public International Law.

obligatoire et non facultative; elle prescrit en des termes plus ou moins précis une solution juridique particulière à l'exclusion de toute autre.

20. Pour ce qui est de l'article 37, en particulier, le libellé général traduit l'idée d'une obligation juridique directe encore plus forte, «toutes» les difficultés d'interprétation étant soumises à l'appréciation de la CIJ («*any dispute relating to the interpretation [...] shall be referred*»). Si l'intention avait été de laisser aux parties une marge de manœuvre, les rédacteurs auraient précisé qu'une question «peut être soumise» à la CIJ ou auraient conditionné la saisine de la Cour à l'incapacité de résoudre la question par d'autres moyens. C'est par exemple le cas de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, dont la section 32 stipule que toutes les contestations sont portées devant la CIJ «à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement»¹⁶.
21. Suivant le cadre juridique autonome défini par les rédacteurs de la Constitution de l'OIT, le recours à la fonction consultative de la CIJ apparaît comme obligatoire dans tous les cas. Si, d'un point de vue procédural, la soumission d'une question à la Cour doit être examinée et décidée par l'organe compétent, l'instance et la méthode de règlement sont expressément mentionnées à l'article 37, paragraphe 1. L'article 37, paragraphe 2, a complété ce cadre en 1946 en prévoyant la possibilité d'instituer une instance judiciaire distincte aux fins du prompt règlement des différends relatifs à l'interprétation d'une convention lorsque «[I]es points à régler [...] sont [...] si minutieux qu'ils ne valent pas la peine d'être portés devant le principal organe judiciaire de la communauté internationale»¹⁷. Tant que cette possibilité n'est pas mise en œuvre, la saisine de la CIJ pour un avis consultatif en vertu de l'article 37, paragraphe 1, reste la seule voie constitutionnelle pour une résolution faisant autorité d'un différend en matière d'interprétation. Par conséquent, il est difficile de justifier, au regard de la Constitution, de ne pas recourir à l'article 37 alors même qu'il est communément admis qu'un différend en matière d'interprétation existe.

Ouverture de la procédure

22. L'OIT peut engager la procédure consultative moyennant une requête écrite adressée par le Bureau au greffier de la CIJ. Le Bureau doit formuler en termes précis la question – conformément à la décision du Conseil d'administration – sur laquelle l'avis de la Cour est demandé et joindre tout document pouvant servir à l'élucider. Cette documentation devrait contenir toutes les informations de base sur le fond du différend¹⁸.

Compétence et recevabilité

23. Pour que la Cour soit compétente, la question doit être directement liée aux activités de l'organisation requérante et concerner des questions relevant de son domaine de compétence

¹⁶ Voir aussi l'article 75 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui dispose que toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de cette constitution, «qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou par l'Assemblée de la Santé, sera déféré par les parties à la Cour internationale de Justice», «à moins que les parties intéressées ne conviennent d'un autre mode de règlement». De même, l'article XVII de la Constitution de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dispose que toute question ou tout litige relatif à l'interprétation de la constitution, «et n'ayant pas été réglé par la Conférence», est porté devant la CIJ.

¹⁷ BIT, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 27^e session, 1945, 113.

¹⁸ Par exemple, lorsqu'elle a demandé un avis consultatif sur l'interprétation de la convention n° 4, l'OIT a communiqué à la Cour des extraits des comptes rendus des séances de la Conférence internationale du Travail et des procès-verbaux du Conseil d'administration ainsi que des projets de convention, des rapports du Bureau et des exposés écrits émanant des mandants.

ou de spécialité. Pour être recevable, la question posée à la Cour doit être de nature juridique. Le fait que la question peut avoir des dimensions politiques, ou est abstraite ou imprécise, ne suffit pas, en principe, pour que la Cour refuse de donner un avis. Il est à noter que, si elle le juge approprié, la Cour peut reformuler ou interpréter la question pour rendre son avis.

Notification et invitation à participer à la procédure

24. La Cour a toujours soigneusement veillé à ce que les informations mises à sa disposition soient suffisamment complètes et adéquates pour lui permettre d'exercer sa fonction judiciaire. Tous les États admis à ester en justice devant la Cour et toutes les organisations internationales jugés par la Cour comme étant susceptibles de fournir des renseignements sur la question sont invités à présenter des exposés écrits ou oraux, mais n'ont aucune obligation à cet égard.
25. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une requête pour avis consultatif sur l'interprétation d'une convention de l'OIT, il est probable que tous les États Membres, qu'ils aient ou non ratifié la convention en question, auront la possibilité de participer activement à la procédure et de communiquer à la Cour les informations pertinentes.

Participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs

26. La question de savoir si les partenaires sociaux pouvaient participer à la procédure consultative a été au cœur du débat sur le renvoi éventuel à la CIJ d'une question ou d'une difficulté concernant l'interprétation d'une convention.
27. Il n'est pas toujours évident de savoir quelles «organisations internationales» sont habilitées à soumettre des mémoires à la Cour ou à se présenter devant elle, cette expression excluant en principe la participation des organisations non gouvernementales. Toutefois, il est peu probable que la Cour fasse une interprétation restrictive de cette expression en ce qui concerne l'éventuelle participation des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs à une procédure consultative engagée par l'OIT.
28. De fait, à chaque fois qu'un avis consultatif concernant l'OIT a été demandé entre 1922 et 1932, des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont été autorisées à participer à la procédure¹⁹. L'article 66, paragraphe 2, du Statut de la CIJ reproduit l'article 73 du Règlement révisé de la CPIJ.
29. En outre, la jurisprudence récente montre que la Cour est disposée à ouvrir sa procédure consultative à d'autres acteurs que les États et les organisations internationales intergouvernementales chaque fois que leur participation s'avère essentielle, tant sur le fond qu'en matière procédurale, compte tenu des aspects concrets du cas d'espèce, en tenant

¹⁹ Dans la procédure consultative de 1922 concernant la *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail*, la Cour a invité l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens et la Fédération syndicale internationale à participer à la procédure. La même année, dans la procédure consultative sur la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, la Cour a invité six organisations à participer: la Confédération internationale des syndicats agricoles, la Ligue internationale des sociétés agricoles, la Fédération internationale des syndicats chrétiens de travailleurs de la terre, la Fédération internationale des travailleurs de la terre, la Fédération syndicale internationale et l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Dans la procédure consultative de 1926 sur la *Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron*, la Cour a invité trois organisations à participer: l'Organisation internationale des employeurs industriels, la Fédération syndicale internationale et la Confédération internationale des syndicats chrétiens. Dans le cadre de la procédure qui a abouti à l'avis consultatif de 1932 sur *l'Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, la Fédération syndicale internationale et la Confédération internationale des syndicats chrétiens ont présenté des exposés écrits et oraux.

compte de considérations d'équité et de justice, mais aussi de la nécessité d'obtenir l'information la plus complète possible ²⁰. Il est maintenant bien établi que la Cour adopte une approche pragmatique afin de s'assurer que tous les intérêts en jeu sont exprimés et fait preuve d'une certaine souplesse afin d'obtenir le point de vue d'autres parties que les États.

30. Quoi qu'il en soit, dans le cas où un avis consultatif serait demandé, le Bureau pourrait joindre au dossier accompagnant la demande les mémoires, argumentaires ou autres documents que le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs souhaiteraient porter à la connaissance de la Cour.

Exposés écrits et oraux

31. La Cour fixe par ordonnance le délai pour toute présentation d'exposés écrits par les États et les organisations internationales qui ont été invités à participer à la procédure. Le Statut de la Cour prévoit que les participants à la procédure consultative peuvent se voir accorder un droit de réponse aux exposés présentés par les autres intervenants. La Cour peut, à sa discrétion, décider de tenir des audiences publiques pour les exposés oraux.

Demandes appelant une réponse urgente

32. La Cour peut rendre un avis consultatif selon une procédure accélérée si la demande lui en est faite (délais plus courts pour la présentation des exposés écrits ou absence d'audiences, par exemple). Elle examine la nécessité de rendre rapidement un avis dans chaque cas d'espèce.

Coûts

33. Les requêtes pour avis consultatifs ne donnent lieu à aucuns dépens hormis les frais liés à la participation du Bureau à la procédure orale devant la Cour. Le fonctionnement de la CIJ est financé dans sa totalité par les Nations Unies. Les seules dépenses à couvrir seraient celles qui auraient éventuellement trait à la reproduction du «dossier», dans le nombre d'exemplaires requis par le greffe, et aux frais de mission du représentant de l'organisation requérante, s'il participe à la phase orale de la procédure.

Effet juridique d'un avis consultatif et suivi institutionnel

34. Bien qu'ils ne le soient pas par nature, les avis consultatifs peuvent être acceptés comme étant contraignants, moyennant une disposition spécifique à cet effet. La Cour a toujours établi une distinction entre le caractère consultatif de sa fonction et les effets particuliers que les parties à un différend souhaitaient conférer à ses avis. Conformément à la pratique constitutionnelle, l'OIT a toujours considéré les avis consultatifs comme contraignants. Concrètement, il appartiendra aux organes exécutifs de l'OIT d'adopter et de mettre en œuvre les mesures – juridiques, politiques, administratives ou autres – nécessaires pour donner plein effet à l'avis de la Cour. Il convient de rappeler par exemple que la révision de la convention n° 4, qui a finalement conduit à l'adoption de la convention n° 41 sur le travail de nuit des femmes, a été

²⁰ Par exemple, dans le cadre de procédures consultatives récentes (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, ordonnance du 19 décembre 2003, C.I.J., Recueil 2003, 429*, et *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance des institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo, ordonnance du 17 octobre 2008, C.I.J., Recueil 2008, 410*), la Cour a accepté de recevoir des exposés d'entités qui n'étaient ni des États ni des organisations internationales publiques. Voir aussi Dinah Shelton, «The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings», *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, 623.

entreprise en application de l'avis consultatif rendu par la CPJI concernant l'interprétation de l'article 3 de la convention n° 4 ²¹.

35. Pour ce qui est du suivi institutionnel, la Cour a toujours considéré qu'il appartenait à la seule organisation requérante de décider de l'utilité pratique d'un avis consultatif et que, lorsque la Cour avait dit le droit, c'était à cette organisation de tirer les conclusions de l'avis rendu.
36. Les six avis consultatifs rendus à la demande de l'OIT ont tous été publiés au *Bulletin officiel* et mentionnés dans le rapport du Directeur général à la Conférence. Ils ont en outre rapidement été mis en œuvre dans la pratique. Ainsi, à la suite de l'avis consultatif de la Cour relatif à l'interprétation de la convention n° 4, le Conseil d'administration a décidé en 1933 de proposer la révision de la convention, ce qui a finalement conduit à l'adoption de la convention n° 41 en 1934 ²².

Aperçu du cadre juridique pour l'institution d'un éventuel tribunal interne en vertu du paragraphe 2 de l'article 37

Paramètres constitutionnels

37. L'article 37, paragraphe 2, de la Constitution est libellé comme suit: «Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, le Conseil d'administration pourra formuler et soumettre à la Conférence pour approbation des règles pour l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, qui pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention. Tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour internationale de Justice lieront tout tribunal institué en vertu du présent paragraphe. Toute sentence prononcée par un tel tribunal sera communiquée aux Membres de l'Organisation et toute observation de ceux-ci sera présentée à la Conférence.»
38. Cet article fournit peu d'indications quant à l'organisation et au fonctionnement du tribunal et laisse donc au Conseil d'administration une grande latitude pour créer cette instance en fonction des besoins et des préférences. La Constitution définit toutefois, sans entrer dans le détail, plusieurs paramètres essentiels qui posent le cadre au sein duquel le Conseil d'administration pourra instituer le tribunal à sa discrétion.
39. Premièrement, selon les termes de l'article 37, paragraphe 2, l'organe indépendant ainsi créé ne peut être qu'un tribunal, à l'exclusion de tout autre type d'organe composé d'experts, quand bien même il aurait des fonctions quasi judiciaires. Un tribunal est défini comme une cour de justice ou un autre organe juridictionnel ²³ ou comme un «organe juridictionnel institué pour statuer sur des litiges qui lui sont soumis par décision obligatoire en appliquant les règles du droit» ²⁴. De même, il convient de noter que le tribunal prononce des «sentences», qui sont des «acte[s] juridictionnel[s] dont l'objet est de trancher de manière définitive et obligatoire une contestation» ²⁵. Il s'ensuit que le tribunal mentionné à l'article 37, paragraphe 2, doit être composé de juges répondant à des critères élevés d'expertise juridique, d'intégrité et

²¹ Voir la note de bas de page 14.

²² BIT, voir *Procès-verbaux de la 64^e session du Conseil d'administration, 1933, 20; Compte rendu des travaux, CIT, 18^e session, 1934, 196, 202.*

²³ *Black's Law Dictionary*, dixième édition.

²⁴ Émile Bruylant, *Dictionnaire de droit international public*, 2001.

²⁵ Émile Bruylant, 2001.

d'impartialité. Les mandants qui ont participé à l'échange de vues tripartite organisé au cours du mois de janvier 2020 ont souligné qu'il était important que les juges remplissent ces critères et ont considéré de manière générale qu'une composition tripartite n'était pas appropriée pour un tribunal.

40. Les travaux préparatoires²⁶ à l'élaboration de l'article 37, paragraphe 2, confirment que les termes «tribunal» et «sentence», qui figurent dans cette disposition, se rapportent à un règlement judiciaire et ne laissent aucun doute quant au fait que les sentences du tribunal seraient contraignantes et opposables à tous, sous réserve exclusive de tout arrêt ou avis consultatif pertinent de la CIJ²⁷.
41. Deuxièmement, le tribunal a pour vocation de garantir le «prompt règlement» de toute question ou difficulté relative à l'interprétation d'une convention. Cela signifie que certaines questions d'interprétation devraient pouvoir être tranchées rapidement par un tribunal interne. Au cours des discussions de la Conférence qui ont abouti à l'amendement constitutionnel de 1946, une distinction a été faite entre les questions susceptibles d'être portées devant le tribunal et celles qui devaient être renvoyées à la CIJ. Si en principe – dans l'hypothèse où un tribunal serait créé – toute question ou difficulté pourrait être portée devant l'une ou l'autre de ces instances, cette décision étant laissée à l'appréciation du Conseil d'administration, il a toutefois été admis que certaines questions relatives au champ d'application ou à la signification de telles ou telles dispositions de conventions internationales du travail ne justifiaient peut-être pas la saisine du principal organe judiciaire des Nations Unies²⁸. Par conséquent, on peut considérer que les questions ayant de vastes conséquences à l'échelle de l'Organisation, et au-delà, pourraient être renvoyées à la CIJ, tandis que celles qui sont essentiellement de nature technique et qui ont des incidences limitées en dehors du cadre de la convention concernée pourraient, en premier ressort, être portées devant le tribunal.
42. Troisièmement, les règles instituant le tribunal – notamment un statut, qui en serait l'instrument constitutif, et un règlement – seront établies par le Conseil d'administration et approuvées par la Conférence. Le Bureau pourrait fournir un appui à l'élaboration de ces règles en se fondant sur la pratique des autres tribunaux internationaux chargés d'interpréter les traités internationaux.
43. Quatrièmement, toute question ou difficulté d'interprétation ne pourrait être soumise à un tribunal que par le Conseil d'administration ou conformément aux dispositions de la convention concernée. À ce stade, seules les questions d'interprétation soumises par le Conseil d'administration pourraient être traitées par le tribunal. Si celui-ci était créé, on pourrait ajouter aux dispositions finales des conventions futures une clause type prévoyant la soumission à ce tribunal des différends portant sur des questions d'interprétation.
44. Cinquièmement, tout arrêt ou avis consultatif de la CIJ liera le tribunal, ce qui signifie que les sentences qu'il prononcera pourront éventuellement être contestées «en appel» devant la CIJ.

²⁶ La délégation tripartite de la Conférence pour les questions constitutionnelles, qui a examiné l'article 37, paragraphe 2, en 1946, a souligné la nécessité d'une interprétation uniforme des textes et a estimé que les sentences du tribunal devraient avoir force obligatoire pour tous les États Membres.

²⁷ Article 37, paragraphe 2. La CIJ n'est pas une cour d'appel pour quelque tribunal international que ce soit (voir <https://www.icj-cij.org/fr/questions-frequeemment-posees>). Toutefois, les observations formulées concernant les décisions du tribunal seront soumises à la Conférence (article 37, paragraphe 2). Dans le cas où une décision du tribunal serait contestée, il serait toujours possible de demander un avis consultatif à la CIJ en application de l'article 37, paragraphe 1.

²⁸ BIT, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 27^e session, 1945, 113.

45. Sixièmement, les décisions rendues par le tribunal seront communiquées aux Membres de l'Organisation afin que ceux-ci puissent faire des observations, lesquelles seront présentées à la Conférence. Il semble que l'intention des rédacteurs ait été de veiller à ce que tous les États Membres de l'OIT soient informés des sentences du tribunal et aient la possibilité d'exprimer leurs vues devant la Conférence. La communication des observations des États Membres à la Conférence n'entraînerait pas, en principe, la réouverture du débat de fond sur la question d'interprétation, à moins que des mandants souhaitent «faire appel» de la sentence en saisissant la CIJ pour qu'elle rende une décision définitive. L'accent a par conséquent été placé à la fois sur la nature publique de la procédure et sur la possibilité pour les Membres de l'Organisation et la Conférence de tirer les conséquences d'une interprétation particulière faite par le tribunal, y compris en procédant à la révision de la convention interprétée par ce dernier. Conformément à la pratique d'autres cours et tribunaux internationaux, les travaux pourraient être rendus publics, dans les limites éventuellement fixées par le Conseil d'administration ou le tribunal lui-même.
46. Dans le respect de ces paramètres constitutionnels, il serait utile de mettre en lumière les spécificités d'un tribunal interne. Deux éléments majeurs pourraient renforcer le rôle du tripartisme en matière d'interprétation et constitueraient des garde-fous importants pour les mandants s'agissant de décisions qui auraient un effet obligatoire et s'appliqueraient à tous les États Membres. D'une part, l'élaboration et l'adoption de règles pour l'institution d'un tribunal en application de l'article 37, paragraphe 2, permettraient aux mandants de définir les modalités de création d'un mécanisme d'interprétation faisant autorité ainsi que son intégration dans le système global de contrôle de l'application des normes. D'autre part, des règles instituant une procédure contradictoire et la possibilité d'une procédure orale permettraient aux mandants tripartites de contribuer activement à l'élaboration d'un corpus d'interprétation sur des questions importantes concernant les normes.
47. Il convient en outre de rappeler que le tribunal aurait pour vocation première de permettre le prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention. Contrairement à la CIJ qui est saisie tous les ans d'un grand nombre d'affaires et de requêtes d'avis consultatif, le tribunal siégerait sur saisine et aurait à traiter exclusivement des demandes d'interprétation soumises par le Conseil d'administration, ce qui serait un gage de rapidité procédurale. Autre caractéristique importante du tribunal, sa structure et ses procédures relèveraient du contrôle du Conseil d'administration et offriraient donc davantage de souplesse que celles de la CIJ. En outre, comme cela a déjà été mentionné, le tribunal pourrait être saisi de toutes les questions d'interprétation qui ne sembleraient pas nécessiter un renvoi devant le principal organe judiciaire des Nations Unies.

Structure et composition

48. Le Conseil d'administration aurait à décider s'il souhaite ou non instituer une structure permanente. Cela dépendrait largement de la charge de travail envisagée pour le tribunal. Le nombre exact de requêtes d'interprétation futures pouvant être difficile à prévoir avec précision, il serait sans doute judicieux d'envisager l'instauration d'un mécanisme fonctionnant sur demande, ou à titre expérimental pour une durée de trois à cinq ans.
49. L'article 37, paragraphe 2, ne traitant pas de la composition d'un tribunal interne (nombre de juges et qualifications requises), il appartiendrait au Conseil d'administration de fixer le nombre de juges (éventuellement entre trois et sept) et d'établir les critères d'éligibilité. La composition d'un tribunal international répond généralement à deux impératifs: sélectionner des juges de haute moralité et ayant d'excellentes qualifications professionnelles et assurer l'équilibre géographique et l'équilibre entre hommes et femmes. Le Conseil d'administration

pourrait aussi envisager de désigner des assesseurs choisis par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs et spécialement chargés d'apporter des contributions techniques sans exercer aucun pouvoir décisionnel. Le statut du tribunal devrait aussi régir certaines questions concernant les juges, telles que les incompatibilités, la démission, les conflits d'intérêts et la récusation, la destitution et les honoraires.

Sélection et mandat des juges

50. Le Conseil d'administration aurait à établir les règles applicables à la sélection et à la désignation des juges, notamment la recherche de candidats par le Bureau, les recommandations soumises par le Directeur général, l'examen des candidatures admissibles par le Conseil d'administration et leur approbation par la Conférence.
51. La durée du mandat des juges devrait être fixée par le statut du tribunal. La pratique des cours et tribunaux internationaux varie considérablement en la matière, qu'il s'agisse du nombre d'années fixé ou de la possibilité de renouvellement d'un mandat. Étant donné qu'il est difficile de prévoir la charge de travail et qu'il importe de garantir l'indépendance du tribunal, un mandat relativement long, de cinq à dix ans, pourrait être envisagé.

Dispositions et coûts administratifs

52. Le siège du tribunal serait établi au siège de l'OIT à Genève. Le Directeur général serait chargé de prendre les dispositions administratives nécessaires au fonctionnement du tribunal. Le Conseil d'administration devrait décider s'il y a lieu de prévoir un greffe permanent. Si le mécanisme institué fonctionnait de manière ad hoc ou sur demande, les fonctionnaires du Bureau affectés au Tribunal administratif de l'OIT pourraient être détachés, en tant que de besoin, pour assurer le secrétariat du tribunal.
53. Les coûts dépendraient du type de mécanisme (permanent ou sur demande) et des autres modalités (greffe permanent ou détachement temporaire de fonctionnaires) retenus par le Conseil d'administration, ainsi que du nombre d'affaires soumises au tribunal. Les dépenses pourraient être maintenues à un niveau relativement modeste. Il pourrait être décidé par exemple que les juges ne percevraient des honoraires que s'ils étaient choisis pour siéger sur une affaire ou encore que les services d'appui et de greffe seraient demandés seulement en cas de besoin ²⁹.

Relations avec les organes de contrôle

54. Des préoccupations ont souvent été exprimées lors des précédentes discussions sur les conséquences que pourrait avoir la création d'un tribunal interne sur le statut et l'autorité des organes de contrôle. Cette question relève en dernier ressort des mandants et devrait être examinée dans le cadre des règles applicables à l'institution d'un tribunal. Parmi ces règles pourraient figurer des garanties procédurales propres à assurer que les fonctions et attributions du tribunal seront clairement distinctes de celles des organes de contrôle ³⁰.

²⁹ Selon une estimation de coûts faite en 2014, il faudrait compter au plus entre 124 100 et 139 100 francs suisses par affaire pour un tribunal pouvant recevoir et examiner à tout moment des demandes d'interprétation, mais ne siégeant que lorsqu'il serait saisi d'une question ou d'un différend par le Conseil d'administration. Un tel tribunal ne fonctionnerait donc que lorsqu'un collège de juges serait constitué pour connaître d'une affaire (voir document GB.322/INS/5, paragr. 100).

³⁰ Voir également le rapport conjoint des présidents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et du Comité de la liberté syndicale, GB.326/LILS/3/1, paragr. 131-136.

Règles de procédure – Ouverture de la procédure

55. En vertu de l'article 37, paragraphe 2, la soumission d'une demande d'interprétation est une prérogative du Conseil d'administration. Pour déterminer s'il y a lieu de présenter une telle demande, le Conseil d'administration peut tenir compte de toutes les circonstances pratiques, juridiques et politiques qu'il juge pertinentes. Lors de l'élaboration des règles, le Conseil d'administration pourrait également prévoir des critères de recevabilité (par exemple, tentatives infructueuses visant à résoudre de manière consensuelle une question d'interprétation, demande spécifique reçue des organes de contrôle ou d'organisations ou organes extérieurs). Comme cela a déjà été mentionné, les règles pourraient permettre aux organes de contrôle, ou à d'autres entités restant à déterminer, de présenter une demande au Conseil d'administration afin que celui-ci saisisse le tribunal sur une question d'interprétation. En effet, il convient de rappeler que, dans les premières années d'existence de l'Organisation³¹, la commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence ont appelé l'attention du Conseil d'administration sur un certain nombre de difficultés liées à l'interprétation des conventions.

Déroulement de la procédure

56. Dans le cas d'une demande d'interprétation soumise par le Conseil d'administration, il n'y aurait pas à proprement parler de «parties» à un différend. Le statut ou le règlement du tribunal pourrait prévoir une participation pleinement tripartite à la procédure et permettre à tout gouvernement d'un État Membre ainsi qu'au groupe des employeurs et au groupe des travailleurs de soumettre leurs vues au tribunal. Suivant en cela la pratique d'autres tribunaux internationaux, le Conseil d'administration pourrait décider d'autoriser les organisations ayant un statut consultatif général, les organisations internationales publiques ou les organisations internationales non gouvernementales à présenter des mémoires, communément appelés «mémoires d'*amicus curiae*», ou d'autoriser le tribunal à inviter ces organisations à lui fournir toute information pertinente.
57. Les règles formulées par le Conseil d'administration devraient prévoir la longueur et la forme des exposés écrits et les délais dans lesquels ceux-ci devraient être soumis ainsi que la durée des exposés oraux. Une autre possibilité serait de laisser ces questions, ou certains de leurs aspects spécifiques, à l'appréciation du tribunal.

Moyens d'interprétation

58. Le Conseil d'administration peut également décider d'adopter des dispositions précisant les moyens d'interprétation auxquels doit recourir le tribunal. Par exemple, on pourrait envisager que, pour trancher des difficultés ou questions relatives à l'interprétation d'une convention internationale du travail, le tribunal applique, outre la convention en question, toute autre règle pertinente du droit international (ce qui pourrait inclure les conventions internationales pertinentes, le droit coutumier international tel que les règles d'interprétation figurant dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, les principes généraux et la jurisprudence des cours et tribunaux internationaux) et se fonde sur les travaux préparatoires à l'élaboration de la convention en question ainsi que sur les commentaires, rapports ou conclusions des organes de contrôle de l'OIT.

³¹ Note sur l'application de l'article 423 du Traité de paix, Commission du Règlement, 15 octobre 1931, 1.

Adoption des décisions

59. Le Conseil d'administration devrait déterminer le quorum permettant de valider les sentences du tribunal ainsi que la majorité requise. Dans la pratique, la plupart des cours et tribunaux internationaux adoptent leurs décisions à la majorité, le président ayant voix prépondérante. Le Conseil d'administration pourrait choisir entre les règles du droit civil selon lesquelles un jugement est rendu par le tribunal sans que les juges aient la possibilité de joindre des opinions concordantes, individuelles ou dissidentes, et la pratique des pays de la *common law* (également suivie par des tribunaux internationaux comme la CIJ) qui prévoit une telle possibilité.

Rôle des modalités fondées sur un consensus tripartite

60. La Constitution de l'OIT prévoit deux procédures spécifiques pour donner des interprétations des conventions internationales du travail qui fassent autorité et qui soient contraignantes. Comme indiqué plus haut, si l'on entend par sécurité juridique en matière d'interprétation la possibilité d'obtenir des décisions finales sur le champ d'application et le sens des dispositions conventionnelles, les deux seuls mécanismes à même d'offrir cette sécurité sont expressément énoncés à l'article 37.
61. Dans ce contexte, les modalités fondées sur un consensus seraient envisageables uniquement lorsqu'il s'agirait soit i) d'essayer de concilier des divergences de vues par une discussion tripartite avant de soumettre, le cas échéant, la question d'interprétation à la CIJ ou à un tribunal interne, soit ii) de donner suite à l'avis consultatif de la CIJ ou à la sentence d'un tribunal interne.
62. La première modalité – à savoir rechercher un consensus afin de concilier des divergences de vues avant de soumettre, le cas échéant, la question d'interprétation conformément à la procédure de l'article 37 – a été appliquée en 2014-15 et a abouti à la Réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national. Au cours de cette réunion, qui a jeté les bases de l'initiative sur les normes, les partenaires sociaux ont présenté une déclaration conjointe exposant un ensemble de mesures visant à trouver une issue possible à la situation de blocage dans laquelle se trouvait alors le système de contrôle ³².
63. Cette réunion tripartite ad hoc semble attester de l'efficacité de tels mécanismes qui, sans fournir d'interprétations répondant aux critères de sécurité juridique décrits ci-dessus, permettent de créer un consensus «politique» suffisamment solide pour atténuer provisoirement les conséquences d'un différend juridique sans pour autant le régler. Pour que ces «pactes tripartites» soient fonctionnels sur le plan institutionnel, dans la limite de leurs possibilités, il semble qu'à tout le moins la réunion convoquée par le Conseil d'administration doive être investie d'un mandat clair et représenter un échantillon suffisamment large des Membres de l'OIT ³³. Les organes de contrôle entretiennent un dialogue régulier (mesure prévue dans le plan de travail visant à renforcer le système de contrôle ³⁴) qui peut continuer

³² TMFAPROC/2015/2.

³³ La réunion tripartite faisait suite à une décision prise par le Conseil d'administration à sa 322^e session (document GB.322/INS/5(Add.2)) et réunissait des participants de 32 gouvernements d'États Membres de l'OIT, 16 participants employeurs et 16 participants travailleurs désignés respectivement par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs du Conseil d'administration.

³⁴ Voir annexe II, action 1.2.

de les aider à approfondir leur compréhension réciproque de leurs méthodes de travail et à trouver un consensus en la matière, notamment en ce qui concerne le sens qu'ils attribuent aux dispositions d'une convention lorsqu'ils contrôlent l'application qu'en fait un État Membre. Toutefois, lorsque des divergences quant au sens à donner à ces dispositions demeurent et ne peuvent pas être résolues, un différend d'interprétation juridique survient, et c'est au Conseil d'administration qu'il incombe de le régler conformément aux dispositions de l'article 37.

64. La deuxième modalité – à savoir rechercher un consensus en vue de donner suite à un avis consultatif ou à une sentence – a été appliquée pour donner effet à l'avis consultatif de la CPJI, déjà mentionné plus haut, sur l'interprétation de la convention n° 4, moyennant l'adoption de la convention n° 41 portant révision de la convention n° 4 ³⁵.
65. Enfin, le processus normatif ordinaire, qui implique la recherche d'un consensus conduisant à l'adoption de conventions, de protocoles ou de recommandations, reste toujours une possibilité pour régler des questions d'interprétation. Par exemple, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, a précisé que la période transitoire initialement prévue, mais non définie, dans la convention n° 29, pendant laquelle le recours au travail forcé continuait d'être autorisé sous certaines conditions, avait officiellement expiré. Toutefois, un processus normatif mené sur la base du consensus ne saurait créer la sécurité juridique que confère l'article 37 de la Constitution de l'OIT. De par leur nature même, les recommandations n'ont pas d'effet contraignant en vertu du droit international. Le contenu consensuel d'une convention ou d'un protocole liera uniquement les États Membres qui les auront finalement ratifiés. Par conséquent, dans le cas des États Membres qui ont ratifié une convention faisant l'objet d'un différend juridique, l'insécurité juridique perdurera tant qu'ils ne seront pas en mesure de ratifier la convention ou le protocole nouvellement adopté en lien avec cet instrument.

Considérations finales

66. En résumé, la discussion concernant l'article 37 de la Constitution de l'OIT peut être menée sur la base des considérations suivantes:
 - 1) Une contestation ou une difficulté relative au champ d'application et au sens des dispositions des conventions est une question juridique qui, à ce titre, appelle une réponse juridique devant être apportée par des moyens légaux.
 - 2) Le libellé de l'article 37 ne laisse aucun doute quant au fait que l'Organisation – c'est-à-dire ses mandants tripartites et ses organes exécutifs ou délibérants – a l'obligation de résoudre les difficultés d'interprétation en recourant à des moyens judiciaires et qu'à l'heure actuelle le pouvoir de donner des interprétations définitives et contraignantes appartient exclusivement à la CIJ. Le Bureau émet des avis officiels selon une pratique bien établie qui ne saurait affecter – et cela n'a jamais été le cas – la validité de cette obligation constitutionnelle, puisqu'il a toujours assorti ses avis de la réserve d'usage selon laquelle la CIJ est le seul organe compétent pour interpréter les conventions internationales du travail. L'OIT se tourne également vers des organes qui sont chargés de veiller à l'application des dispositions du droit international dans la législation et la pratique des États Membres et qui, dans le cadre de leur mandat, sont amenés à préciser le sens qu'ils attribuent à ces dispositions et comment ils les comprennent.

³⁵ Voir paragr. 15.

- 3) Les mécanismes prévus à l'article 37 sont les seuls à pouvoir garantir la sécurité juridique puisque l'interprétation juridique prend *in fine* la forme d'une décision judiciaire définitive et non susceptible de recours. La sécurité juridique est le sentiment de confiance qu'inspire un ensemble de règles clairement définies et systématiquement appliquées. Synonyme à bien des égards de sécurité, de stabilité, de prévisibilité et de bonne foi, elle est une condition sine qua non du fonctionnement et de la crédibilité d'une organisation normative internationale.
 - 4) L'article 37, paragraphe 1, lie le règlement des difficultés d'interprétation à la fonction consultative de la CIJ, qui est régie par le Statut et le Règlement de la Cour. Il s'agit d'une procédure éprouvée, bien connue et gratuite à laquelle l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ont eu recours à plusieurs reprises dans le passé.
 - 5) L'article 37, paragraphe 2, indique sans ambiguïté que l'organe visé doit être de nature judiciaire – et donc composé de juges satisfaisant aux critères d'indépendance et d'impartialité les plus élevés – mais laisse à cet organe un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne sa structure et ses règles de procédure (par exemple, le nombre de juges, les critères d'éligibilité, le processus de sélection et de désignation, le greffe, le droit applicable, etc.).
 - 6) Le fait de ne pas prendre de mesures pour régler des différends d'interprétation conformément à ce que prévoit la Constitution laisse penser à tort que les moyens légaux de règlement applicables à ce type de différend ne sont pas disponibles ou ont échoué.
 - 7) L'incertitude juridique non seulement compromet la crédibilité des normes et du système de contrôle, mais représente aussi un problème pour la gouvernance globale de l'Organisation.
 - 8) Les modalités fondées sur un consensus ne peuvent jouer un rôle que lorsqu'il s'agit soit i) d'essayer de concilier des divergences de vues par une discussion tripartite avant d'envisager de soumettre la question d'interprétation à la CIJ ou à un tribunal interne, soit ii) de donner suite à l'avis consultatif de la CIJ ou à la sentence d'un tribunal interne.
- 67.** Il est ressorti de l'échange de vues tripartite tenu en janvier 2020 que la nécessité d'assurer la sécurité juridique dans l'interprétation des normes conformément aux dispositions constitutionnelles applicables était une préoccupation unanimement partagée. Dans ce contexte, et compte tenu du fait que certains groupes ont exprimé des opinions purement préliminaires, la possibilité de saisir la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, en cas de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, a recueilli un certain soutien. Des questions méritant un complément d'examen ont été soulevées au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2. En particulier, des précisions ont été demandées quant à la nécessité d'un tribunal et aux modalités de sa création.
- 68.** Dans un premier temps, le Conseil d'administration voudra sans doute formuler à sa 344^e session (mars 2022) des orientations sur les considérations exposées dans le présent document quant à la manière d'assurer la sécurité juridique, en tenant compte de l'échange de vues tripartite tenu en janvier 2020. À des sessions ultérieures, le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner un éventuel cadre de procédure relatif à la soumission de difficultés d'interprétation à la CIJ en vue d'obtenir un avis consultatif conformément à l'article 37, paragraphe 1, ainsi que d'autres aspects de l'application du paragraphe 2 de cet article. Le Bureau est disposé à élaborer des propositions concernant ce cadre de procédure, compte tenu des orientations que le Conseil d'administration aura données à ce sujet.

► Plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle – Point sur certains éléments du plan de travail

69. Il était prévu dès l'origine que le Conseil d'administration assurerait le suivi de la mise en œuvre du plan de travail, conformément au rôle de gouvernance qui lui incombe. Toutes les actions prévues dans ce plan de travail continuent d'être menées à bien conformément aux décisions prises, y compris l'application à titre expérimental d'une procédure de conciliation volontaire à caractère facultatif ou d'autres mesures au niveau national que le Conseil d'administration, à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), avait décidé d'introduire dans le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution (voir annexe I). Le Conseil d'administration souhaitera peut-être examiner l'application à titre expérimental de la procédure de conciliation volontaire à caractère facultatif introduite dans le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue à l'article 24 de la Constitution, ainsi que le projet pilote visant à établir des bases de référence concernant la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, à l'une de ses prochaines sessions, par exemple à sa 346^e session (octobre-novembre 2022) (voir annexe II).

Guide des pratiques établies au sein du système de contrôle et codification de la procédure prévue à l'article 26 (actions 1.1 et 2.1) ³⁶

70. À sa 335^e session (octobre-novembre 2019), le Conseil d'administration, «en ce qui concerne la proposition de codification de la procédure prévue à l'article 26, [a] rappel[é] la décision d'examiner les mesures à prendre une fois que le guide sur le système de contrôle aura été mis à la disposition des mandants et [a] pri[é] le Bureau de lui fournir des informations complémentaires à cet égard en mars 2020» (voir annexe I).
71. À sa 331^e session (octobre-novembre 2017), le Conseil d'administration a approuvé l'élaboration d'un «guide clair et simple d'utilisation sur le système de contrôle qui regrouperait des informations utiles et assurerait un même niveau de connaissance du système. Dans la pratique, ce guide pourrait s'appuyer sur les descriptions existantes du système de contrôle et de ses procédures» ³⁷.
72. Il est proposé d'envisager la codification éventuelle des procédures de traitement des plaintes prévues aux articles 26 à 34 de la Constitution, car la procédure régissant la période comprise entre le dépôt d'une plainte et la décision du Conseil d'administration de former une commission d'enquête ou de clore la procédure sans instituer une telle commission suit la pratique établie et non des règles codifiées. Le Conseil d'administration est parvenu à un consensus sur une approche en plusieurs étapes consistant, dans un premier temps, à préciser au moyen du guide des pratiques établies les règles et pratiques existantes et la manière dont celles-ci s'articulent avec les autres procédures. Dans le cas où cette approche s'avérerait insuffisante, un débat tripartite sur l'éventuelle codification de la procédure prévue à l'article 26 pourrait se poursuivre dans un second temps.
73. Le Bureau, en coopération avec le Centre international de formation de l'OIT, Turin, a élaboré un guide dans les trois langues officielles, qui se présente sous la forme d'un outil en ligne et

³⁶ GB.329/INS/5.

³⁷ GB.329/INS/5, paragr. 15.

d'une application entièrement personnalisable pour tablette ou smartphone. Une version bêta de cet outil et de cette application a été présentée aux membres du Conseil d'administration pendant les consultations informelles tenues en janvier 2019, et le texte en format téléchargeable a été distribué avant publication aux groupes de mandants en avril 2019 pour qu'ils puissent donner leur avis. À la fin de 2019, le Bureau avait reçu de très nombreux commentaires de la part de tous les groupes de mandants. L'outil en ligne a été lancé en août 2021 et il est disponible dans les trois langues officielles³⁸. L'application pour tablette et smartphone est désormais elle aussi disponible³⁹.

► **Projet de décision**

- 74. Le Conseil d'administration, considérant qu'il est fondamental de régler les différends relatifs à l'interprétation des conventions internationales du travail conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution de l'OIT afin d'assurer le contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail, décide de poursuivre la discussion de cette question à sa 346^e session (octobre-novembre 2022) et demande au Bureau d'organiser des consultations tripartites en vue de préparer:**
- a) des propositions concernant un cadre de procédure régissant la soumission de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail à l'appréciation de la Cour internationale de Justice conformément à l'article 37, paragraphe 1;**
 - b) d'autres propositions au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2, en tenant compte de ses orientations et des avis exprimés au cours de l'échange de vues tripartite.**

³⁸ Le système de contrôle de l'OIT: Un guide pour les mandants.

³⁹ L'application mobile peut être téléchargée depuis l'[App Store](#) ou [Google Play Store](#). Les liens vers ces boutiques d'applications figurent dans le coin inférieur droit de la [page d'accueil](#) du guide susmentionné.

► Annexe I

Décisions prises par le Conseil d'administration sur le renforcement du système de contrôle

334^e session (octobre-novembre 2018)

Sur la base des propositions formulées dans les documents GB.334/INS/5 et GB.332/INS/5(Rev.) ainsi que des nouvelles orientations fournies lors de la discussion et des consultations tripartites, le Conseil d'administration:

- 1) approuve les mesures suivantes concernant le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution:
 - a) modalités permettant une conciliation volontaire à caractère facultatif ou d'autres mesures au niveau national et donnant lieu à une suspension temporaire, pour une période maximale de six mois, de l'examen quant au fond d'une réclamation par le comité ad hoc. Cette suspension temporaire devrait faire l'objet de l'accord du plaignant, tel qu'exprimé dans le formulaire de réclamation, et de l'accord du gouvernement. Ces modalités seraient réexaminées par le Conseil d'administration au terme d'une période d'essai de deux ans;
 - b) publication d'un document d'information sur l'état d'avancement des réclamations aux sessions de mars et de novembre du Conseil d'administration;
 - c) communication par le Bureau de tous les renseignements et documents pertinents aux membres des comités tripartites ad hoc institués au titre de l'article 24, quinze jours avant leurs réunions, et distribution du rapport final de ces comités au Conseil d'administration trois jours avant la date à laquelle il doit procéder à l'adoption de ses conclusions;
 - d) condition selon laquelle les membres gouvernementaux des comités ad hoc devraient représenter des États Membres ayant ratifié les conventions concernées à moins qu'il n'y ait au Conseil d'administration aucun membre gouvernemental titulaire ou adjoint ressortissant d'un État ayant ratifié lesdites conventions;
 - e) maintien des mesures en vigueur et recherche d'autres mesures qui pourraient être prises avec l'accord du Conseil d'administration pour garantir l'intégrité de la procédure et protéger les membres des comités ad hoc de toute ingérence;
 - f) meilleure intégration des mesures de suivi dans les recommandations des comités et publication d'un document d'information, à l'intention du Conseil d'administration, régulièrement mis à jour sur l'effet donné à ces recommandations, parallèlement à la poursuite de l'examen des modalités de suivi des recommandations adoptées par le Conseil d'administration concernant les réclamations;
- 2) approuve les mesures proposées pour rationaliser la présentation des rapports relatifs à l'application des conventions ratifiées concernant:
 - a) le regroupement thématique en vue de porter à six ans le cycle de présentation des rapports sur les conventions techniques, étant entendu que la Commission

- d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) continuera d'examiner, de préciser et, si nécessaire, d'élargir les critères permettant de rompre ce cycle;
- b) un nouveau formulaire de rapport pour les rapports simplifiés (annexe II du document GB.334/INS/5);
- 3) décide de continuer d'étudier des mesures concrètes et pratiques visant à améliorer l'utilisation des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 de la Constitution, notamment en vue de renforcer le rôle des études d'ensemble et d'améliorer la qualité de leur examen et de leur suivi;
 - 4) charge le Comité de la liberté syndicale d'examiner les réclamations dont il est saisi conformément aux procédures exposées dans le règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24 afin de garantir que les réclamations dont il est saisi seront examinées conformément aux modalités énoncées dans ledit règlement;
 - 5) encourage la CEACR à poursuivre l'examen des questions relevant d'un même thème dans des commentaires consolidés, et l'invite à formuler des propositions sur la façon dont elle pourrait contribuer à une utilisation optimale des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 de la Constitution, en particulier en envisageant des mesures visant à améliorer la présentation des études d'ensemble dans une optique de lisibilité afin d'en optimiser l'utilité pour les mandants;
 - 6) invite la Commission de l'application des normes de la Conférence à envisager, dans le cadre des consultations tripartites informelles consacrées à ses méthodes de travail, des mesures visant à améliorer son examen des études d'ensemble;
 - 7) demande au Bureau de lui présenter, à sa 335^e session (mars 2019), à l'issue de consultations avec les mandants tripartites:
 - a) des propositions concrètes pour préparer la discussion sur les actions 1.2 (tenue de discussions régulières entre les organes de contrôle) et 2.3 (dispositions éventuelles à prendre pour renforcer la sécurité juridique), y compris mais non exclusivement pour organiser un échange de vues tripartite au cours du second semestre 2019 sur le paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution;
 - b) un rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration d'un guide des pratiques établies au sein du système de contrôle, compte tenu des orientations reçues concernant l'action 2.1 (codification de la pratique établie pour la procédure prévue à l'article 26);
 - c) d'autres propositions détaillées sur l'utilisation des paragraphes 5 *e*) et 6 *d*) de l'article 19 de la Constitution, notamment à la lumière de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail;
 - d) un rapport sur les progrès réalisés dans l'élaboration de propositions détaillées concernant la possibilité de donner aux mandants un accès en ligne au système de contrôle (présentation des rapports par voie électronique, section 2.1 du document GB.332/INS/5(Rev.)), compte tenu des préoccupations exprimées par les mandants lors de la discussion;
 - e) de plus amples informations sur un projet pilote visant à établir des bases de référence concernant la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la

sécurité et la santé au travail, 2006 (section 2.2.2.2 du document GB.332/INS/5(Rev.));

- f)* un rapport sur les progrès réalisés dans l'exécution du plan de travail relatif à l'initiative sur les normes tel que révisé par le Conseil d'administration en mars 2017, y compris des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne l'examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail et des nouvelles améliorations pouvant y être apportées en vue de renforcer le tripartisme et de gagner en cohérence, en transparence et en efficacité.

(GB.334/INS/5, paragraphe 21, tel que modifié par le Conseil d'administration)

335^e session (mars 2019)

Le Conseil d'administration:

- a)* se félicite des efforts déployés par tous les mandants et le Bureau, qui ont permis les progrès signalés dans la mise en œuvre des deux composantes de l'initiative sur les normes, à savoir le mécanisme d'examen des normes (MEN) et le plan de travail visant à renforcer le système de contrôle;
- b)* en ce qui concerne la composante relative au MEN, prend note des informations fournies sur les enseignements à retenir et sur les orientations futures, demande au Groupe de travail tripartite du MEN de tenir compte de ses orientations dans la poursuite de ses travaux et de lui présenter un rapport en vue de son deuxième examen du fonctionnement du Groupe de travail tripartite du MEN en mars 2020 et, pour garantir l'utilité de ces travaux, appelle de nouveau l'Organisation et ses mandants tripartites à prendre les mesures appropriées pour donner suite à toutes ses recommandations antérieures;
- c)* ayant examiné, au regard des principes communs devant guider le renforcement du système de contrôle, le rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des dix propositions figurant dans le plan de travail, se félicite des progrès accomplis à ce jour et prie le Bureau de poursuivre la mise en œuvre du plan de travail, qui devrait être actualisé conformément à ses orientations;
- d)* approuvant l'approche adoptée et les délais proposés, demande au Bureau de veiller à ce que des mesures soient prises en ce qui concerne l'élaboration du guide des pratiques établies dans l'ensemble du système de contrôle, le fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24, la rationalisation du processus d'établissement des rapports, le partage d'informations avec les autres organisations, la formulation de recommandations claires par les organes de contrôle, le suivi systématique au niveau national et l'examen des possibilités offertes par les paragraphes 5 *e)* et 6 *d)* de l'article 19;
- e)* en ce qui concerne la proposition d'organiser des discussions régulières entre les organes de contrôle, invite le président du Comité de la liberté syndicale à présenter son rapport annuel à la Commission de l'application des normes à compter de 2019;
- f)* en ce qui concerne la proposition de codification de la procédure prévue à l'article 26, rappelle la décision d'examiner les mesures à prendre une fois que le guide sur le système de contrôle aura été mis à la disposition des mandants et prie le Bureau de lui fournir des informations complémentaires à cet égard en mars 2020;

- g)* en ce qui concerne la proposition d'envisager de nouvelles dispositions pour assurer la sécurité juridique, décide de tenir des consultations informelles en janvier 2020 et, pour faciliter cet échange de vues tripartite, demande au Bureau d'établir un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 et de toute autre option fondée sur un consensus, ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37;
- h)* en ce qui concerne la proposition d'examen par les organes de contrôle de leurs méthodes de travail, invite la Commission de l'application des normes, la CEACR et le Comité de la liberté syndicale à poursuivre leur examen régulier de leurs méthodes de travail.

(GB.335/INS/5, paragraphe 84, tel que modifié par le Conseil d'administration)

► Annexe II

Plan de travail et calendrier des discussions au Conseil d'administration concernant le renforcement du système de contrôle

Examen du plan de travail

	Conseil d'administration d'octobre-novembre 2018	Conseil d'administration de mars 2019	Conseil d'administration de mars 2020	Conseil d'administration de novembre 2021	Conseil d'administration de mars 2022	Conseil d'administration de novembre 2022	Conseil d'administration de mars 2023
Décisions prises	GB.334/INS/5, paragraphe 21	GB.335/INS/5, paragraphe 84					
Domaine d'intervention 1: liens entre les procédures							
1.1. Guide des pratiques établies dans l'ensemble du système		Rapport sur les mesures prises	Rapport sur les mesures prises	Information	Rapport sur les mesures prises (fin)	Achévé	Mise à jour
1.2. Discussions régulières entre les organes de contrôle		Examen					
Domaine d'intervention 2: règles et pratiques							
2.1. Examen de la codification de la procédure prévue à l'article 26	Orientations sur la possibilité d'un règlement	Rapport sur les mesures prises	Rapport sur les mesures prises			Examen à un stade ultérieur	Examen à un stade ultérieur
2.2. Examen du fonctionnement de la procédure prévue à l'article 24	Discussion fondée sur les orientations reçues	Examen					Examen
2.3. Dispositions éventuelles à prendre pour assurer la sécurité juridique	Orientations sur un éventuel échange de vues tripartite	Orientations sur un éventuel échange de vues tripartite	Examen à la suite de l'échange de vues tripartite (reporté)	Information		Suivi de la discussion de mars 2022	Suivi de la discussion de novembre 2022 (à confirmer)
Domaine d'intervention 3: présentation de rapports et information							
3.1. Rationalisation du processus d'établissement des rapports	Poursuite de l'examen des différentes options	Poursuite de l'examen des différentes options	Examen				Examen
3.2. Échange d'informations avec d'autres			Examen				
Domaine d'intervention 4: portée et mise en œuvre							
4.1. Formulation de recommandations claires par les organes de contrôle			Examen				
4.2. Suivi systématique au niveau national			Examen				
4.3. Possibilités offertes par l'article 19	Orientations complémentaires	Orientations complémentaires	Examen				
Examen par les organes et procédures de contrôle de leurs méthodes de travail							
Commission de l'application des normes	Consultation tripartite informelle sur les méthodes de travail						
Commission d'experts	Discussion en cours des méthodes de travail						
Comité de la liberté syndicale	Discussion en cours des méthodes de travail						

Document n° 39

Procès-verbaux de la 344^e session du Conseil
d'administration, mars 2022, paragr. 139-202





Conseil d'administration

344^e session, Genève, mars 2022

Procès-verbaux de la 344^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail

Table des matières

	Page
Liste des sigles et acronymes	9
Introduction	11
I. Bureau du Conseil d'administration.....	11
II. Sections et segments	11
III. Autres organes	12
Section institutionnelle	
Remarques liminaires	13
1. Approbation des procès-verbaux de la 343 ^e session du Conseil d'administration (GB.344/INS/1)	20
Décision	20
2. Dispositions applicables à la 344 ^e session du Conseil d'administration, y compris aux audiences des candidats et candidates et à l'élection et la nomination du Directeur général (GB.344/INS/2)	21
Décision	21
Résumé des commentaires reçus par écrit pendant la période de consultation sur cette question par correspondance	22
Résumé des commentaires reçus par écrit pendant le vote ouvert aux membres titulaires du Conseil d'administration	22
3. Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail	23
3.1. Ordre du jour des prochaines sessions de la Conférence (GB.344/INS/3/1)	23
Décision	36

5. Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique et point sur les autres mesures contenues dans le plan de travail (GB.344/INS/5)

- 139. La porte-parole du groupe des employeurs** dit qu'il faut continuer à rechercher des réponses concrètes possibles à la question de la sécurité juridique dans le cadre du tripartisme en vue de forger un consensus sur la meilleure manière de procéder. Il semble prématuré de prendre des décisions concernant le recours aux options prévues à l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Le groupe des employeurs reconnaît qu'il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique concernant les dispositions des conventions de l'OIT. Pour ce faire, le sens des termes et des dispositions des conventions doit être clair d'un point de vue juridique et être largement accepté. La question est donc de savoir quel est le meilleur moyen de garantir la sécurité juridique et dans quelle mesure les procédures prévues à l'article 37 peuvent y contribuer. Le principal désaccord porte sur les règles détaillées relatives au droit de grève qui ont été élaborées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans le cadre de sa mission de contrôle de l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Le groupe des employeurs estime que l'article 37 ne constitue pas une solution viable, car le droit de grève est un sujet multidimensionnel et complexe, qui ne peut être considéré indépendamment des systèmes et pratiques de relations professionnelles hétérogènes en place dans les États Membres de l'OIT. Il est peu probable que le recours aux options prévues à l'article 37 permette d'assurer la sécurité juridique. On ne voit en effet pas bien comment des organes extérieurs et judiciaires pourraient trouver une solution largement acceptée des mandants sur un sujet si délicat. La définition d'une telle solution devrait continuer à relever de la commission d'experts, du Bureau et des mandants tripartites de l'OIT. Ceux-ci disposent en effet d'un important espace de dialogue et de coopération propre à la recherche du consensus. La saisine d'organes extérieurs et judiciaires, qu'il s'agisse de la Cour internationale de Justice (CIJ) ou d'un tribunal de l'OIT, ne devrait intervenir que si toutes les possibilités de dialogue entre les principaux acteurs de l'Organisation compétents en matière de normes de l'OIT ont été épuisées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.
- 140.** Pour ce qui est des principales caractéristiques de la procédure prévue à l'article 37, paragraphe 1 (saisine de la CIJ pour un avis consultatif), bien que cette disposition puisse avoir pour but de renforcer la légitimité et l'autorité des avis consultatifs, il n'en découle pas clairement que ces avis ont force obligatoire. Le fait que l'OIT ait considéré les six avis consultatifs rendus par la Cour permanente de Justice internationale comme contraignants n'implique pas nécessairement qu'elle déciderait de faire de même en cas de nouvelle saisine. La seule décision rendue par la cour permanente concernant l'interprétation d'une convention de l'OIT date d'il y a cent ans, et la convention concernée, la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, traitait d'un sujet bien moins complexe que le droit de grève. Le groupe des employeurs rejette l'argument selon lequel l'emploi des mots «seront soumises» (*shall be referred*) à l'article 37, paragraphe 1, signifie que la saisine de la CIJ est obligatoire. Il faut plutôt déterminer qui décide si une difficulté peut être portée devant la CIJ. L'option prévue à l'article 37, paragraphe 1, ayant été conçue comme une procédure de dernier recours, on pourrait arguer qu'un différend ne peut être soumis à la CIJ que lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées. L'auteur d'une question relative à l'interprétation d'une convention a indéniablement toute liberté pour décider de manière unilatérale si sa question

doit être soumise à la CIJ. Toutefois, l'article 37, paragraphe 1, tel que libellé, pourrait aussi signifier que, si dans le cas d'une question ou d'une difficulté relative à l'interprétation d'une convention de l'OIT il est décidé de demander une réponse faisant autorité, ladite réponse ne peut être obtenue que de la CIJ, à l'exclusion de toute autre institution de règlement des différends n'appartenant pas au système des Nations Unies.

- 141.** En ce qui concerne la proposition d'instituer un tribunal de l'OIT en application de l'article 37, paragraphe 2, l'oratrice fait observer qu'aucun effort notable n'a jamais été entrepris à cette fin. En outre, la majorité des participants aux consultations informelles de janvier 2020 ne se sont pas montrés favorables à cette option. La création d'un tel tribunal aurait pour objet le prompt règlement de toute question ou difficultés relatives à l'interprétation d'une convention, mais seules les questions particulières et de portée limitée trouveraient une réponse rapide, pas les questions de longue date, complexes et litigieuses telles que l'interprétation par la commission d'experts du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87.
- 142.** Le groupe des employeurs aurait souhaité que le document présente une analyse plus approfondie des modalités fondées sur un consensus tripartite. C'est à ces modalités qu'il faudrait recourir en premier lieu pour résoudre les divergences de vues en matière d'interprétation, ce qui permettrait aux mandants tripartites de demeurer compétents pour déterminer le contenu des normes internationales du travail. L'option fondée sur le consensus n'aurait pas pour but de parvenir à une solution ayant force obligatoire au terme d'une procédure juridique, mais de trouver une solution reposant sur l'autorité conférée par l'appui d'une majorité des mandants tripartites. Un désaccord concernant une interprétation particulière d'une convention de l'OIT pourrait faire l'objet d'une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, laquelle pourrait décider de procéder à un examen dans le cadre d'une commission qui formulerait des recommandations sur la manière d'interpréter la convention concernée ou sur les mesures à prendre à cet égard. Une autre possibilité consisterait à engager un processus dans le cadre duquel les mandants seraient priés de présenter par écrit leurs vues concernant une interprétation litigieuse, ce qui permettrait de déterminer le degré d'acceptation de ladite interprétation et contribuerait à régler le désaccord. La commission d'experts devrait ensuite tenir compte des résultats du processus dans ses observations sur la convention n° 87. En cas d'échec, une dernière possibilité serait d'envisager une action normative visant à élaborer un protocole relatif à la convention concernée. Ce protocole énoncerait l'interprétation considérée comme correcte et devrait être approuvé par la Conférence internationale du Travail à la majorité des deux tiers. Il aurait force obligatoire uniquement pour les pays l'ayant ratifié.
- 143.** Le groupe des employeurs exprime son plein appui au dialogue social et est résolument favorable à une solution fondée sur le consensus pour régler les difficultés existantes et en prévenir de nouvelles. Les mandants tripartites, les organes de contrôle et le Bureau ont une responsabilité partagée pour ce qui est d'assurer la sécurité juridique, et un rôle essentiel à jouer en la matière. C'est pourquoi le groupe des employeurs propose d'amender le projet de décision comme suit:

Le Conseil d'administration décide de poursuivre la discussion de cette question à sa 346^e session (octobre-novembre 2022) et demande au Bureau d'organiser des consultations tripartites en vue de préparer de nouvelles propositions permettant de trouver des solutions consensuelles dans le cadre des procédures existantes en associant les mandants tripartites, notamment par un dialogue tripartite informel avec la commission d'experts.

- 144. La porte-parole du groupe des travailleurs** fait remarquer que, depuis 2012, le groupe des employeurs conteste l'interprétation de longue date et faisant autorité des organes de contrôle de l'OIT, selon laquelle le droit de grève est reconnu et protégé par la

convention n° 87. Cette question a suscité des débats houleux et fait l'objet de négociations, mais n'est toujours pas réglée du point de vue des employeurs. Cette situation n'est plus acceptable, car ce sont la crédibilité, le mandat tripartite unique et la mission de justice sociale de l'Organisation qui sont en jeu. Le seul moyen constitutionnel dont dispose l'OIT pour assurer la sécurité juridique et prendre des décisions déterminantes en matière d'interprétation des conventions est l'application de l'article 37. La sécurité juridique est essentielle pour les États qui ont ratifié des conventions particulières ou qui envisagent de le faire. Faute d'interprétations contraignantes et faisant autorité obtenues par l'intermédiaire de l'OIT, d'autres organes nationaux, régionaux ou internationaux développeront leurs propres interprétations, ce qui pourrait conduire à des incohérences et accroître l'insécurité juridique.

- 145.** L'OIT a fait appel à la CIJ à six reprises, et les décisions rendues dans ce cadre ont été mises en œuvre sans difficulté. Conformément à la pratique constitutionnelle, l'OIT a toujours considéré les avis consultatifs de la cour comme contraignants. Le document à l'examen indique clairement que l'article 37, paragraphe 1, impose à l'OIT l'obligation juridique directe de soumettre toute question d'interprétation à la CIJ. C'est au Conseil d'administration qu'il incombe de saisir la CIJ. La seule manière de régler le différend persistant concernant l'interprétation de la convention n° 87 et du droit de grève d'une manière qui garantisse la sécurité juridique et soit conforme à la Constitution de l'OIT est de le soumettre à la CIJ.
- 146.** Le groupe des travailleurs est disposé à étudier la possibilité d'instituer un tribunal en application de l'article 37, paragraphe 2, mais uniquement si certaines garanties sont fournies et certaines conditions remplies. Un tel tribunal, s'il venait à être créé, serait tout de même lié par les avis consultatifs rendus par la CIJ. Le groupe des travailleurs estime tout comme le groupe des employeurs que l'article 37, paragraphe 2, fait référence à des cas dans lesquels un avis rapide serait nécessaire concernant une question d'interprétation de moindre importance. Le groupe des travailleurs est fermement opposé à la création d'un tribunal tripartite; en tant qu'organe judiciaire, un tribunal institué en application de l'article 37, paragraphe 2, doit être composé de juges répondant à des critères élevés d'expertise juridique, d'intégrité et d'impartialité. Le groupe des travailleurs n'appuie pas non plus la proposition tendant à ajouter aux dispositions finales des conventions futures une clause prévoyant la soumission des difficultés d'interprétation à un tel tribunal, car cela ne serait d'aucune utilité pour résoudre les questions relatives à l'interprétation des conventions existantes qui ne comportent pas ce type de clause, et pourrait conduire à un nombre excessif de saisines. Un tribunal ad hoc serait plus adapté qu'un tribunal permanent pour traiter les cas graves de désaccord. Le règlement du tribunal devrait clairement énoncer l'objectif poursuivi. L'incidence d'un tribunal ad hoc sur le système de contrôle et les conséquences indésirables d'une utilisation excessive de la procédure suscitent des préoccupations légitimes. Le groupe des travailleurs demande des précisions sur la possibilité qui pourrait être donnée à la commission d'experts et à la Commission de l'application des normes de soumettre au tribunal des questions d'interprétation. Il formule de sérieuses réserves concernant la suggestion de permettre à d'autres organisations internationales de présenter au tribunal des demandes d'interprétation. Conformément à l'article 37, paragraphe 2, toutes les demandes doivent être soumises par l'intermédiaire du Conseil d'administration. En outre, d'autres institutions judiciaires devraient pouvoir présenter de telles demandes. Pour ce qui est des autres moyens d'interprétation fondés sur la jurisprudence internationale pertinente, les travaux préparatoires à l'élaboration des conventions et les rapports des organes de contrôle, des précisions doivent être apportées sur les conséquences potentielles pour la mission des organes de contrôle.

147. Le groupe des travailleurs souscrit à l'analyse juridique présentée dans le document, selon laquelle les modalités fondées sur le consensus ne peuvent garantir la sécurité juridique. Les efforts tripartites déployés pour résoudre les questions d'interprétation en suspens jouent un rôle avant la saisine de la CIJ ou d'un tribunal interne et au titre du suivi d'un avis consultatif de la CIJ ou d'une décision du tribunal. Toutefois, il ne devrait y avoir aucune ambiguïté quant au fait que, si les efforts déployés au stade préliminaire sont infructueux, le différend ne peut être réglé qu'en activant l'un des deux mécanismes prévus à l'article 37. En conséquence, il faut établir une procédure assortie de délais pour veiller à ce que les débats ne se poursuivent pas indéfiniment et ne créent pas une situation d'insécurité juridique persistante. Selon le groupe des travailleurs, l'OIT se trouve précisément dans cette situation: les nombreuses tentatives visant à concilier, dans le cadre de discussions tripartites, les différents points de vue sur le droit de grève n'ont débouché que sur la décision d'acter temporairement l'absence d'accord. Ce processus a été extrêmement difficile, et le groupe des travailleurs ne souhaite pas le prolonger ni renouveler l'expérience.
148. Le groupe des travailleurs s'oppose catégoriquement à ce que l'OIT puisse adopter de nouvelles normes pour régler des différends concernant des questions d'interprétation, car les divergences subsisteraient lors de l'élaboration de ces normes et empêcheraient tout consensus. L'exemple de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et de son protocole n'est pas approprié: le protocole visait à mettre à jour la convention, et il n'y avait aucun désaccord sur l'interprétation de la convention. Le règlement des différends d'interprétation doit passer par la mise en œuvre de l'article 37 de la Constitution, pas par une action normative.
149. En conséquence, le groupe des travailleurs appuie l'alinéa *a*) du projet de décision concernant la soumission de questions ou de difficultés en matière d'interprétation à la CIJ, mais souhaite reporter l'examen de l'alinéa *b*) concernant la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2. Compte tenu de l'importance et de la complexité de ce sujet, le Conseil d'administration devrait reprendre son examen à sa 347^e session plutôt qu'à sa 346^e session, ce qui laisserait aussi le temps au nouveau Directeur général de se saisir de la question. Le groupe des travailleurs ne peut appuyer l'amendement présenté par le groupe des employeurs, qui passe complètement sous silence l'article 37. Le groupe des travailleurs est en désaccord total avec l'idée selon laquelle un dialogue tripartite informel avec la commission d'experts devrait être considéré comme participant d'une solution fondée sur le consensus et pouvant contribuer à ce titre à régler le différend concernant l'interprétation du droit de grève. Des pistes comparables ont déjà été explorées, sans résultat. Un différend sur le champ d'application et le sens des dispositions d'une convention est une question d'ordre juridique qui doit être réglée par des mécanismes juridiques propres à assurer la sécurité juridique.
150. **S'exprimant au nom du groupe des PIEM**, une représentante du gouvernement des États-Unis convient que l'article 37 de la Constitution de l'OIT fournit les moyens appropriés pour assurer la sécurité juridique concernant les instruments de l'OIT existants et que la sécurité juridique dans les cas de désaccord de longue date est un élément essentiel du fonctionnement et de la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisation internationale établissant des normes. Le groupe des PIEM note qu'il n'existe actuellement qu'un seul différend d'interprétation et que ce dernier concerne la convention n° 87. L'oratrice demande aux partenaires sociaux de confirmer que c'est bien le cas. Les modalités fondées sur le consensus tripartite ont pour l'heure uniquement permis d'établir un consensus politique temporaire et ne peuvent apporter la sécurité juridique nécessaire pour garantir le fonctionnement efficace du système de contrôle. Des mesures doivent par conséquent être prises en vue d'un règlement dans le cadre de l'article 37 de la Constitution.

- 151.** L'option consistant à saisir la CIJ en application de l'article 37, paragraphe 1, semble présenter des avantages. Le différend concernant l'interprétation de la convention n° 87 a sans conteste des conséquences systémiques plus larges pour l'exercice du droit fondamental à la liberté syndicale, lequel est nécessaire pour une pleine participation au sein de l'OIT. Ce différend n'est donc pas anecdotique. Le groupe des PIEM attend avec intérêt de pouvoir participer à un processus tripartite visant à formuler de manière équilibrée une question pour soumission à la CIJ et à constituer le dossier. L'oratrice prend note avec satisfaction de l'analyse du Bureau, selon laquelle tous les mandants de l'OIT auraient vraisemblablement le droit de participer à la procédure, et demande au Bureau des informations complémentaires sur le temps nécessaire pour préparer la présentation d'une requête au titre de l'article 37, paragraphe 1, et sur le rôle des États Membres et des partenaires sociaux à cet égard. Pour ce qui est de l'article 37, paragraphe 2, le groupe des PIEM estime que le Bureau a bien cerné les enjeux. Si un consensus se dégage en faveur de l'institution d'un tribunal, ce dernier devra être composé de juges experts, et sa mise en place nécessitera des consultations approfondies avec les mandants et une démarche concertée de ces derniers. Le groupe des PIEM ne peut pas appuyer l'amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 152. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de la France déclare que la Turquie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie, l'Albanie, l'Islande, la Norvège, l'Ukraine, la République de Moldova et la Géorgie s'associent à sa déclaration. Il fait observer que les divergences de longue date génèrent de l'insécurité quant aux obligations juridiques qui incombent aux pays au titre des conventions ratifiées, ce qui peut entamer la volonté des gouvernements de ratifier des instruments. En 2014, l'UE et ses États membres étaient prêts à soutenir l'option consistant à solliciter l'avis consultatif de la CIJ sur l'interprétation de la convention n° 87. Ils restent d'avis que les différends non résolus concernant l'interprétation juridique de cette convention doivent être soumis à la cour, qui a démontré sa capacité à remplir de telles fonctions. Si les outils que sont le dialogue social, la discussion tripartite et la recherche du consensus se sont révélés efficaces pour résoudre les différends portant sur d'autres questions, la situation concernant la convention n° 87 n'est pas tenable. L'UE et ses États membres sont prêts à participer à la recherche de la solution la plus appropriée et soutiennent le projet de décision initial.
- 153. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, un représentant du gouvernement du Maroc rappelle qu'aucun accord n'a été trouvé sur cette question malgré les longues discussions qui ont eu lieu à de précédentes sessions du Conseil d'administration. Il exprime l'espoir qu'une décision par consensus pourra bientôt être prise. Les mécanismes prévus à l'article 37 pour garantir la sécurité juridique dans l'interprétation des normes de l'OIT doivent être indépendants et fonctionner conformément aux principes de transparence, de responsabilisation et de bonne gouvernance. L'orateur salue les efforts déployés en vue de parvenir à un règlement des différends d'interprétation et appelle à poursuivre les discussions tripartites afin que les mandants puissent examiner les avantages et les inconvénients des deux options présentées au Conseil d'administration. Une analyse coûts-avantages de chaque option aiderait également les mandants à prendre une décision en connaissance de cause. Le groupe de l'Afrique appuie le projet de décision initial.
- 154. Une représentante du gouvernement de la Colombie** dit que les États Membres accordent une grande importance aux recommandations des organes de contrôle de l'OIT. Si le Conseil d'administration devait envisager l'institution d'un tribunal en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, il serait essentiel de réfléchir aux coûts importants qui pourraient en découler et à l'incidence que l'existence d'un tel tribunal aurait sur le travail de la commission d'experts, qui est régie par les principes d'indépendance, d'impartialité et

d'objectivité et composée de membres ayant une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Il convient de faire preuve d'une très grande prudence afin de ne pas ébranler la confiance des mandants tripartites ni affaiblir la commission d'experts. Le nombre de difficultés d'interprétation soumises à la CIJ étant très faible, l'institution d'un tribunal uniquement compétent en matière d'interprétation serait inappropriée. On ne sait pas très bien si un tel tribunal exercerait d'autres fonctions liées au mandat de l'OIT, qui concerneraient par exemple l'acceptation ou l'application par un pays d'une procédure au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. Le gouvernement de la Colombie est convaincu que le dialogue social peut faciliter l'obtention d'un consensus et appuie donc l'amendement proposé par le groupe des employeurs.

- 155. Un représentant du gouvernement du Brésil** rappelle que la responsabilité en matière d'adoption des normes et de contrôle de leur application incombe au premier chef aux mandants tripartites réunis à la Conférence internationale du Travail. Le texte des instruments adoptés, les travaux préparatoires y afférents et l'interprétation des mandants devraient donc constituer les références faisant autorité aux fins de l'application des normes, et les différends portant sur des questions d'interprétation devraient être réglés en premier lieu dans le cadre de consultations tripartites. Si la Constitution de l'OIT prévoit d'autres solutions, le dialogue social est depuis longtemps la méthode privilégiée pour régler les désaccords à l'OIT, et il convient de ne pas faire obstacle à ce processus. Le gouvernement du Brésil soutient l'amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 156. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique), répondant à une question du groupe des PIEM, dit qu'il est difficile d'estimer le temps nécessaire pour préparer une saisine de la CIJ en vertu de l'article 37, paragraphe 1, mais indique qu'il faudrait entre trois et cinq mois pour constituer un dossier comprenant un exposé détaillé de la question, des informations de base et éventuellement les vues des mandants. Le dossier devrait être soumis à la CIJ peu après la décision du Conseil d'administration de la saisir de l'affaire. Il est probable que les organisations d'employeurs et de travailleurs seraient autorisées à participer aux procédures consultatives, ainsi que le laissent penser les explications fournies en 2014 par le greffier de la CIJ ainsi que la pratique récente (par exemple les procédures consultatives intitulées *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* et *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*), qui confirme que la cour fait preuve de pragmatisme et se réserve le droit d'inviter des entités autres que des organisations intergouvernementales chaque fois qu'elle l'estime nécessaire. Il convient également de rappeler que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été autorisées à participer aux procédures engagées devant la Cour permanente de Justice internationale.
- 157. Une représentante du Directeur général** (directrice, (NORMES)) précise qu'un tribunal institué en vertu de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT ne serait compétent qu'en matière d'interprétation des conventions et ne serait pas appelé à traiter d'autres questions, y compris celles découlant de l'acceptation ou de l'application de l'article 26.
- 158. La porte-parole du groupe des travailleurs** demande au Conseiller juridique de préciser si les mots «seront soumises» (*shall be referred*) à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT mettent une quelconque obligation à la charge de l'Organisation. Elle rappelle l'importance que revêt le dialogue social pour son groupe, mais ajoute qu'il est toutefois nécessaire de disposer d'un mécanisme de règlement des différends en matière d'interprétation lorsque les tentatives engagées pour parvenir à un consensus au moyen du dialogue social sont infructueuses. Le groupe des travailleurs reste favorable aux modalités existantes et considère que le fait de demander la poursuite des discussions sur cette question n'est qu'une tactique dilatoire. Le groupe des travailleurs maintient son appui au projet de décision initial.

159. La porte-parole du groupe des employeurs note avec satisfaction que plusieurs gouvernements se sont déclarés favorables à l'approche fondée sur le dialogue social qu'elle a exposée. Il n'y a manifestement aucun désaccord sur le fait que le principe de la liberté syndicale inclut le droit de grève; la question qui se pose est celle du contenu précis de la réglementation internationale de ce droit. Un document présenté par le Bureau décrit les différentes réglementations que les États ont adoptées pour encadrer le droit de grève. Il faut toutefois reconnaître que l'expertise tirée de l'expérience nationale ou des cas individuels ne peut pas toujours être transposée au niveau international ou à autre contexte national. Les participants à la discussion qui a conduit à l'adoption de la convention n° 87 se sont expressément opposés à l'inclusion de la notion de réglementation internationale du droit de grève dans cet instrument. On ne comprend pas bien pourquoi les travailleurs ne veulent pas d'une discussion tripartite globale sur cette question.

160. Dans un esprit de compromis, l'oratrice propose un sous-amendement consistant à rétablir les alinéas *a)* et *b)* du projet de décision initial et à ajouter un alinéa *c)* reprenant l'amendement présenté initialement par son groupe. Le projet de décision serait libellé comme suit:

~~Le Conseil d'administration, considérant qu'il est fondamental de régler les différends relatifs à l'interprétation des conventions internationales du travail conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution de l'OIT afin d'assurer le contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail,~~ décide de poursuivre la discussion de cette question à sa 346^e session (octobre-novembre 2022) et demande au Bureau d'organiser des consultations tripartites en vue de préparer:

- a)* des propositions concernant un cadre de procédure régissant la soumission de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail à l'appréciation de la Cour internationale de Justice conformément à l'article 37, paragraphe 1;
- b)* d'autres propositions au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2, en tenant compte de ses orientations et des avis exprimés au cours de l'échange de vues tripartite;
- c)* de nouvelles propositions permettant de trouver des solutions consensuelles dans le cadre des procédures existantes en associant les mandants tripartites, notamment par un dialogue tripartite informel avec la commission d'experts.

161. Le représentant du Directeur général (Conseiller juridique), répondant à la demande de clarification de la porte-parole du groupe des travailleurs sur la signification exacte de l'article 37, paragraphe 1, déclare que cette disposition est libellée de manière claire et sans ambiguïté. Conformément aux principes d'interprétation du droit coutumier reflétés à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, un texte doit être interprété suivant le sens ordinaire des termes utilisés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du texte. Les mots «Toutes [...] difficultés [...] seront soumises à l'appréciation» ne laissent aucun doute quant au caractère obligatoire du règlement judiciaire des différends d'interprétation. En outre, l'article 37, paragraphe 1, est formulé en termes absolus. Contrairement à l'acte constitutif d'autres organisations telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'obligation de soumettre toutes les difficultés d'interprétation à la CIJ qui est énoncée à l'article 37, paragraphe 1, ne souffre aucune exception (par exemple un règlement par voie de négociation ou par un organe de gouvernance interne), ce qui signifie qu'il n'existe aucun autre mécanisme possible de règlement des différends.

162. La porte-parole du groupe des travailleurs déclare qu'il existe à n'en pas douter un différend d'interprétation et rappelle que le Conseil d'administration est tenu en vertu de la Constitution de le soumettre à la CIJ. À cet égard, il pourrait être utile de préciser qu'il appartient au système de contrôle de l'OIT d'établir les conditions du droit de grève. L'oratrice ne comprend pas bien

pourquoi les employeurs sont si réticents à saisir la CIJ. Le groupe des travailleurs n'est pas disposé à tenir une nouvelle discussion informelle sur ce point. Plusieurs groupes de gouvernements se sont exprimés en faveur du projet de décision initial et ont présenté un certain nombre de conditions à examiner pour aller de l'avant, conditions sur lesquelles les employeurs peuvent s'exprimer. Le groupe des travailleurs est prêt à poursuivre sur cette base.

- 163. La porte-parole du groupe des employeurs** répète que, pour convenir de principes codifiés au niveau mondial, il faut d'abord se concentrer sur les différentes situations nationales, qui peuvent être étudiées dans le cadre de discussions entre les pays et avec les mandants tripartites des pays. Elle appelle les participants à examiner le projet de décision tel que sous-amendé, ce qui permettrait de passer à l'étape suivante avec l'organisation d'un dialogue tripartite informel avec la commission d'experts.
- 164. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare que son groupe n'accepte pas le sous-amendement proposé et ne voit pas la nécessité d'un dialogue tripartite informel avec la commission d'experts, qui est un organe indépendant chargé d'apporter une expertise sur l'application des conventions.
- 165. La porte-parole du groupe des employeurs** répète que le différend d'interprétation ne relève pas de la CIJ. Elle rappelle que la seule discussion que la Conférence a consacrée à ce sujet s'est tenue au cours de la période précédant l'adoption de la convention n° 87 et a conduit à la décision d'exclure le droit de grève de la partie réglementaire de la convention. Les mandants devraient avoir la possibilité de discuter de cette décision et d'examiner comment les choses ont évolué et quelles conséquences cela a eu sur la réglementation au niveau mondial. C'est ce que permettrait le dialogue tripartite proposé dans l'amendement initial présenté par le groupe des employeurs et sous-amendé pour répondre aux souhaits de ceux qui veulent également faire référence à l'article 37.
- 166. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de la France juge discutable la proposition du groupe des employeurs de supprimer la référence à la Constitution de l'OIT dans le projet de décision. L'inclusion de cette référence serait utile et contribuerait à prévenir de futurs différends. Aussi claire que soit l'intention des parties au moment de l'adoption d'une convention, cette intention peut perdre de sa clarté au fil des ans. Le recours aux procédures déjà prévues par la Constitution pourrait permettre au Conseil d'administration d'aller de l'avant et lui éviterait de faire appel à un juge. Le projet de décision initial est donc une bonne proposition, car il laisse du temps pour examiner les différentes options.
- 167. S'exprimant au nom du groupe des PIEM**, une représentante du gouvernement des États-Unis déclare que son groupe n'est pas en mesure d'appuyer le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs.
- 168. La porte-parole du groupe des travailleurs** précise que, bien que soutenant le projet de décision initial, son groupe préférerait poursuivre la discussion en mars 2023 afin de laisser au nouveau Directeur général le temps de prendre ses marques avant la reprise de la discussion.
- 169. Le Président** suggère que, puisque la majorité s'est prononcée en faveur du projet de décision initial, le Conseil d'administration adopte cette version.
- 170. La porte-parole du groupe des employeurs** indique que son groupe ne peut pas appuyer le projet de décision tel que proposé par le Bureau. Les employeurs ont proposé que des discussions tripartites soient organisées sur la question, et cette proposition a reçu le soutien de gouvernements. Le groupe des employeurs a présenté un compromis tenant compte des deux points de vue et incluant également les éléments jugés importants par les employeurs et

un certain nombre de gouvernements. Il souhaite dialoguer de manière tripartite et informelle avec la commission d'experts afin de trouver une solution consensuelle, conformément au mandat du Conseil d'administration. Dans un esprit de compromis, le groupe des employeurs est disposé à discuter des paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et à inclure une référence à la Constitution dans le projet de décision.

- 171. La porte-parole du groupe des travailleurs** note que, tout comme son groupe, plusieurs groupes de gouvernements ont souscrit au projet de décision initial avec une date modifiée, alors que seuls deux groupes de gouvernements ont appuyé les amendements proposés par le groupe des employeurs. La position du Conseil d'administration est claire.
- 172. Le Président** fait savoir que le bureau du Conseil d'administration a décidé d'avancer et d'examiner de nouveau la question en mars 2023.
- 173. La porte-parole du groupe des employeurs** dit que, puisqu'un nouvel élément a été ajouté, les employeurs ne sont pas en mesure de donner leur accord à ce stade. Il faudra revenir sur cette question.
- 174. La porte-parole du groupe des travailleurs** indique qu'elle a initialement proposé que l'examen ait lieu en mars 2023, mais que si cela n'est pas acceptable pour le Conseil d'administration les travailleurs pourraient s'accommoder d'un examen en novembre 2022.
- 175. La porte-parole du groupe des employeurs** suggère de suspendre la discussion pour rechercher un consensus sur le projet de décision et de la reprendre ultérieurement.
- 176. La porte-parole du groupe des travailleurs** rappelle que, en dépit de toutes les paroles prononcées avec emphase au sujet du consensus, aucun accord sur la question n'est intervenu depuis dix ans. Il est évident qu'une majorité souhaite aller de l'avant, ce qui signifie que de nouvelles consultations tripartites devraient être organisées en vue de préparer des propositions; telle est la décision qui devrait être prise.

(La discussion est ajournée.)

- 177. La porte-parole du groupe des employeurs** constate que des gouvernements semblent partager l'avis de son groupe, à savoir que le projet de décision devrait faire référence au dialogue tripartite. Ainsi, se référant au projet de décision initial figurant au paragraphe 74 du document, elle propose que l'alinéa *b)* soit modifié comme suit: «d'autres propositions au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT». Elle propose ensuite d'ajouter un nouveau paragraphe 75 libellé en ces termes: «Le Conseil d'administration demande au Bureau d'élaborer également, dans un délai raisonnable, des propositions d'approches possibles aux fins du règlement des divergences de vues concernant les normes internationales du travail dans le cadre des structures tripartites de l'OIT». L'on pourrait également ajouter un nouveau paragraphe 76 empruntant aux termes de l'alinéa *b)* initial, qui se lirait comme suit: «Le Bureau est invité à préparer les propositions visées aux paragraphes 74 et 75 en tenant compte des orientations du Conseil d'administration et des avis exprimés au cours de l'échange de vues tripartite.»
- 178. La porte-parole du groupe des travailleurs** se félicite que les mandants se rapprochent d'un accord concernant le paragraphe 74. Elle réaffirme l'attachement de son groupe au tripartisme, au dialogue social et à la recherche d'un consensus, mais estime que le nouveau paragraphe 75 proposé par le groupe des employeurs est trop général, voire superflu, étant donné que le Conseil d'administration s'est toujours employé à trouver des solutions tripartites aux divergences de vues qui se sont fait jour au sujet des normes internationales du travail depuis la création de l'OIT. Toute référence au tripartisme doit se rapporter précisément au

plan de travail visant à renforcer le système de contrôle. Partant, l'oratrice suggère de remanier le paragraphe 75 de façon à dire dans les grandes lignes que le Conseil d'administration s'engage à continuer ses discussions tripartites sur la poursuite de la mise en œuvre dudit plan de travail. Elle rappelle que le Conseil d'administration a déjà pris un engagement en ce sens en 2017, lorsqu'il a adopté le plan de travail révisé visant à renforcer le système de contrôle.

- 179. La porte-parole du groupe des employeurs** sait gré au groupe des travailleurs de la souplesse dont il fait preuve en vue de trouver une solution. Elle se déclare disposée à accepter le libellé proposé par les travailleurs, pourvu qu'une référence au plan de travail et aux divergences de vues puisse aussi être incluse.

(Le Conseil d'administration reprend l'examen de la question après une brève suspension de séance destinée à permettre des consultations.)

- 180. La porte-parole du groupe des travailleurs**, se référant au projet de décision initial, propose de conserver le paragraphe 74 dans sa totalité, en ne modifiant que la date, et d'ajouter un nouveau paragraphe formulé ainsi: «Le Conseil d'administration s'engage à poursuivre la mise en œuvre du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle.»
- 181. La porte-parole du groupe des employeurs** relève que le nouveau paragraphe suggéré par le groupe des travailleurs omet l'élément essentiel pour son groupe. Aussi propose-t-elle de sous-amender la phrase afin de faire référence aux normes internationales du travail et aux structures tripartites de l'OIT, et de rendre compte des vues exprimées par les gouvernements sur la nécessité de poser des délais. Le paragraphe se lirait donc comme suit: «Le Conseil d'administration s'engage à poursuivre la mise en œuvre du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle, y compris moyennant l'élaboration d'approches aux fins du règlement des divergences de vues concernant les normes internationales du travail dans le cadre des structures tripartites de l'OIT, dans un délai raisonnable.»
- 182. La porte-parole du groupe des travailleurs** indique que, si le groupe des employeurs ne peut accepter le nouveau libellé proposé par son groupe, elle préférerait n'ajouter aucun paragraphe nouveau et s'en tenir simplement au texte initial du paragraphe 74. Les gouvernements ont eux aussi souligné la nécessité d'assurer la sécurité juridique, ce qui en cas de divergence ne peut être fait qu'en appliquant l'article 37. Elle ne peut accepter le sous-amendement que le groupe des employeurs propose d'apporter au nouveau paragraphe, car il ne ferait selon elle qu'ajouter à l'incertitude et à la confusion. Elle répète que, le Conseil d'administration étant une institution tripartite, tout engagement pris par lui est nécessairement tripartite et qu'il n'y a pas lieu de le préciser expressément.
- 183. Les représentants des gouvernements du Brésil et de la Colombie** approuvent le nouveau paragraphe, tel que sous-amendé par le groupe des employeurs.
- 184. Un représentant du gouvernement du Japon** suggère de ne retenir que les parties du sous-amendement du groupe des employeurs qui figurent dans le plan de travail.
- 185. Une représentante du gouvernement des États-Unis** propose un autre sous-amendement au nouveau paragraphe, de façon à ce que celui-ci se lise comme suit: «Le Conseil d'administration s'engage à renforcer le système de contrôle, y compris dans le cadre du dialogue social tripartite.»
- 186. Un représentant du gouvernement de l'Argentine** estime que la solution la plus appropriée consiste à adopter le nouveau paragraphe proposé par le groupe des travailleurs.

- 187. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la France se déclare favorable au nouveau paragraphe, tel que proposé par le groupe des travailleurs. Elle n'est pas en mesure d'accepter le sous-amendement proposé par le groupe des employeurs, au motif que tous les différends concernant des conventions de l'OIT devraient être régis par l'article 37 de la Constitution de l'Organisation. L'intervenante demande davantage de temps pour examiner le sous-amendement proposé par la représentante des États-Unis.
- 188. La porte-parole du groupe des travailleurs** précise que le plan de travail, qui a vocation à renforcer le système de contrôle, ne traite pas des questions soulevées par le sous-amendement du groupe des employeurs. L'introduction de ces questions nouvelles aurait pour effet de compliquer encore un débat dans le cadre duquel son groupe recherche au contraire davantage de clarté et de sécurité juridique. Le sous-amendement de la représentante des États-Unis tend également à étendre la portée du paragraphe à l'examen. La porte-parole du groupe des travailleurs déconseille d'engager une discussion plus large sur le renforcement du système de contrôle de manière générale. Elle préfère toujours le nouveau paragraphe proposé par son groupe, auquel elle ne pourra accepter aucun ajout.
- 189. Un représentant du gouvernement de la Chine** estime que le nouveau paragraphe, tel que sous-amendé par le groupe des employeurs, offre une solution pratique: il tient compte des avis divergents exprimés et permet la recherche d'autres solutions.
- 190. La porte-parole du groupe des employeurs** rappelle qu'un grand nombre de gouvernements a souligné l'importance de la gouvernance et des structures tripartites. Un système juridique n'est solide que s'il bénéficie d'un réel soutien. S'il reposait sur un large consensus tripartite, le système de contrôle n'en serait que plus fort et plus efficace. Il faut tenter de trouver un consensus avant d'ester en justice. Les traditions juridiques et la jurisprudence de tous les pays favorisent de plus en plus la discussion et la médiation pour régler les conflits avant tout recours à la justice, a fortiori dans le domaine des relations professionnelles. Si l'OIT, championne du dialogue tripartite sur la scène internationale, s'abstenait de toute tentative en ce sens, elle se mettrait en porte-à-faux avec l'histoire. S'il n'est pas fait référence aux structures tripartites dans le nouveau paragraphe, il ne s'agit pas d'une solution de compromis. Les deux éléments doivent être réunis pour faire en sorte que l'élément relatif au dialogue tripartite vienne renforcer tout l'édifice du système de contrôle, tant dans les faits que sur le fond.
- 191. Les représentants des gouvernements de l'Australie, du Japon, du Mexique et du Royaume-Uni** se déclarent favorables au sous-amendement que la représentante des États-Unis a proposé d'apporter au nouveau paragraphe.
- 192. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la France réaffirme son soutien en faveur du nouveau paragraphe tel que proposé par le groupe des travailleurs. Avant de prendre position sur le sous-amendement proposé par la représentante des États-Unis, elle souhaite entendre les vues des groupes des travailleurs et des employeurs.
- 193. Un représentant du gouvernement du Brésil** apporte son appui au sous-amendement proposé par la représentante des États-Unis, mais suggère d'ajouter une formule telle que « en tant que mode de règlement extrajudiciaire » après « y compris dans le cadre du dialogue social tripartite ».
- 194. La porte-parole du groupe des employeurs** demande des précisions sur le point de savoir si le sous-amendement proposé par la représentante des États-Unis comprend la référence au plan de travail.

- 195. La représentante du gouvernement des États-Unis** répond que sa proposition initiale n'incluait pas la référence au plan de travail, mais qu'elle serait heureuse de la conserver.
- 196. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare qu'elle serait prête, pour parvenir à un accord, à ajouter «, y compris dans le cadre du dialogue social tripartite» à la fin du nouveau paragraphe proposé par son groupe. L'oratrice ajoute que la phrase devrait s'achever ainsi, et qu'elle ne pourra accepter aucun ajout. Elle croit comprendre que de nombreux gouvernements ne veulent pas d'un paragraphe qui n'indique pas clairement la manière de traiter l'interprétation des normes internationales du travail et les divergences en la matière, et fait observer que certains membres de son groupe sont réticents à l'idée d'élargir le débat au-delà de la question des moyens d'assurer la sécurité juridique.
- 197. La porte-parole du groupe des employeurs** indique que le rôle du Conseil d'administration consiste à trouver des façons d'aller de l'avant, et rappelle que les gouvernements ont exprimé divers points de vue. Le groupe des employeurs accueille favorablement le sous-amendement proposé par la représentante des États-Unis et est disposé à accepter une version du nouveau paragraphe qui comprenne à la fois ce sous-amendement et celui que le groupe des travailleurs vient de proposer, étant entendu que le Bureau concevra également des approches et des méthodes en vue du règlement des différends non résolus et de leur examen dans le cadre d'un dialogue social tripartite, en laissant ainsi la porte ouverte à cet égard.
- 198. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, un représentant du gouvernement du Maroc apporte son appui au nouveau paragraphe, tel que sous-amendé par la représentante des États-Unis et par le groupe des travailleurs.
- 199. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la France apporte elle aussi son soutien au nouveau paragraphe, tel que sous-amendé par la représentante des États-Unis et par le groupe des travailleurs. Elle sait gré aux différents groupes de leur bonne volonté à l'égard de la solution proposée.
- 200. La porte-parole du groupe des travailleurs** se déclare en mesure d'adopter le texte sous-amendé et apprécie la contribution de chacun à ce résultat, qui constitue un progrès important. Bien qu'elle soit prête à participer aux discussions futures du Conseil d'administration sur les avis divergents des uns et des autres, elle précise qu'elle ne partage pas le point de vue du groupe des employeurs sur la question.

Décision

- 201. Le Conseil d'administration, considérant qu'il est fondamental de régler les différends relatifs à l'interprétation des conventions internationales du travail conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution de l'OIT afin d'assurer le contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail, décide de poursuivre la discussion de cette question à sa 347^e session (mars 2023) et demande au Bureau d'organiser des consultations tripartites en vue de préparer:**
- a) des propositions concernant un cadre de procédure régissant la soumission de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail à l'appréciation de la Cour internationale de Justice conformément à l'article 37, paragraphe 1;**
 - b) d'autres propositions au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2, en tenant compte de ses orientations et des avis exprimés au cours de l'échange de vues tripartite.**

- 202. Le Conseil d'administration s'engage à poursuivre la mise en œuvre du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle, y compris dans le cadre du dialogue social tripartite.**

(GB.344/INS/5, paragraphe 74, tel que modifié par le Conseil d'administration)

6. Questions relatives à l'inclusion des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT

(GB.344/INS/6 et GB.344/INS/6(Add.1))

- 203. La porte-parole du groupe des employeurs** dit qu'il est important de garder à l'esprit que le projet de résolution ne créerait pas un nouveau principe constitutionnel mais reconnaîtrait le caractère fondamental d'un principe existant. Au sein de l'OIT, les parties aux conventions fondamentales relatives à la sécurité et à la santé au travail feraient ainsi l'objet d'un contrôle renforcé de l'application effective, en droit et dans la pratique, de ces instruments dans leur pays. Elles devraient présenter plus souvent des rapports à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et à la Commission de l'application des normes de la Conférence, et il y aurait plus souvent des réclamations au titre de l'article 24. En vertu de la Déclaration de 1998, les gouvernements qui n'ont pas ratifié la convention reconnue comme fondamentale auraient néanmoins l'obligation constitutionnelle, du seul fait de leur appartenance à l'OIT, «de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi,» le nouveau principe sur la sécurité et la santé au travail. Le choix de l'expression à utiliser pour désigner le principe fondamental et de la convention qui sera considérée comme fondamentale aura de profondes répercussions en dehors de l'OIT, car les États et les acteurs non étatiques pourraient prendre des mesures influencées par les normes de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail. Les principaux États commerçants ou les grandes banques commerciales pourraient en revenir à exercer des pressions sur les pays en développement afin qu'ils ratifient la nouvelle convention et l'appliquent en incluant des exigences à son sujet dans les accords commerciaux, les régimes d'incitation au commerce et les accords de prêt ou d'investissement. Pour rationaliser les incidences et éviter les conséquences involontaires, il est important de se concentrer sur l'essentiel.
- 204.** Pour ce qui est de choisir une ou plusieurs conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail devant être reconnues comme fondamentales, il faudrait évaluer les quatre conventions proposées dans les documents au regard de critères couvrant leur caractère fondamental et la mesure dans laquelle ce caractère fondamental est reconnu au sein et en dehors de l'OIT. Bien que le projet de résolution ne contienne pas d'informations suffisantes pour évaluer correctement les instruments au regard de ces critères, le groupe des employeurs est d'avis que la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, est le choix idéal. Les deux principaux objectifs de cette convention sont la mise en place d'une culture de prévention en matière de sécurité et de santé au travail et l'application d'un système de gestion de la sécurité et de la santé au travail au niveau national. La convention n° 187 donne aux États Membres qui la ratifient la souplesse nécessaire pour la mettre en œuvre, indépendamment du niveau de développement du pays concerné. En outre, elle est la norme de l'OIT relative à la sécurité et à la santé au travail la plus moderne et celle qui a enregistré le plus grand nombre de ratifications au cours des cinq années précédentes. Elle a été reconnue comme un instrument essentiel dans le Plan d'action (2010-2016) pour parvenir à une large ratification et à une mise en œuvre effective des instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail (convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, son

Document n° 40

GB.347/INS/5, Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique, février 2023





Conseil d'administration

347^e session, Genève, 13-23 mars 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 27 février 2023

Original: anglais

Cinquième question à l'ordre du jour

Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique

Objet du document

Établi comme suite à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 344^e session (mars 2022), le présent document contient un projet de cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Il contient par ailleurs de nouvelles pistes de réflexion et propositions concernant l'éventuelle institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté d'interprétation conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution. Le présent document a été établi compte tenu des vues exprimées durant les consultations informelles tenues en novembre-décembre 2022 et en janvier-février 2023 (voir le projet de décision au paragraphe 62).

Objectifs stratégiques pertinents: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat: Résultat 2: Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune à ce stade.

Incidences juridiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

Suivi nécessaire: Il dépendra de la décision du Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: [GB.344/PV](#); [GB.344/INS/5](#); [GB.335/INS/5](#); [GB.329/INS/5\(Add.\)\(Rev.\)](#); [GB.329/PV](#); [GB.323/PV](#); [GB.322/INS/5](#); [GB.320/PV](#).

► Table des matières

Introduction	5
1. Cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1.....	7
1.1. La procédure consultative en bref.....	7
1.2. Cadre de procédure – les points essentiels à prendre en considération	8
2. Autres propositions concernant l'application de l'article 37, paragraphe 2, relatif à l'institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté d'interprétation.....	12
2.1. Principes de base.....	12
2.2. Origines de l'article 37, paragraphe 2, et compétence du tribunal	14
2.3. Structure et composition.....	16
2.4. Sélection et nomination des juges.....	17
2.5. Règles régissant l'ouverture et la conduite de la procédure	18
2.6. Relations avec les organes de contrôle.....	19
2.7. Effet juridique des sentences du tribunal.....	20
2.8. Travaux futurs.....	21
Projet de décision.....	21

Annexes

I. Renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution	23
II. Représentation schématique du cadre de procédure	29
III. Historique du débat relatif à l'article 37 – Dates clés	30
IV. Demandes d'interprétation soumises à la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'article 37 (six précédents)	31

► Introduction

1. À sa 344^e session (mars 2022), le Conseil d'administration, considérant qu'il est fondamental de régler les différends relatifs à l'interprétation des conventions internationales du travail conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution de l'OIT afin d'assurer le contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail, a demandé au Bureau d'organiser des consultations tripartites en vue de préparer: *a)* des propositions concernant un cadre de procédure régissant la soumission de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail à l'appréciation de la Cour internationale de Justice (la Cour) conformément à l'article 37, paragraphe 1; *b)* d'autres propositions au sujet de l'application de l'article 37, paragraphe 2 ¹.
2. Cette décision était fondée sur l'idée selon laquelle «[l]e libellé de l'article 37 ne laisse aucun doute quant au fait que l'Organisation [...] a l'obligation de résoudre les difficultés d'interprétation en recourant à des moyens judiciaires et qu'à l'heure actuelle le pouvoir de donner des interprétations définitives et contraignantes appartient exclusivement à la [Cour internationale de Justice]» ².
3. La discussion devant se tenir à la présente session s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle. Lancé en mars 2017, ce plan de travail constitue l'une des deux composantes de l'initiative sur les normes. Il prévoit l'examen, au titre de la mesure 2.3 de ladite initiative ³, de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique, comme suite à la décision prise par le Conseil d'administration à sa 323^e session (mars 2015) de ne prendre dans l'immédiat aucune mesure au titre de l'article 37 de la Constitution pour résoudre la question de l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ⁴.
4. Les premières discussions concernant le volet «sécurité juridique» du plan de travail visant à renforcer le système de contrôle ont eu lieu lors de la 335^e session (mars 2019) du Conseil d'administration. À cette session, le Conseil a décidé de tenir des consultations informelles et, pour faciliter cet échange de vues tripartite, a demandé au Bureau d'établir un document sur les éléments et conditions nécessaires à la mise en place d'un organe indépendant en vertu du paragraphe 2 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT et de toute autre option fondée sur un

¹ GB.344/PV, paragr. 201.

² GB.344/INS/5, paragr. 66. Dans le même document, il est aussi précisé que «[l]'article 37 de la Constitution de l'OIT est le parfait exemple de ce que l'on désigne plus communément par "clause de règlement des différends" [...]. De par sa nature, une clause de règlement des différends prévoit donc une procédure obligatoire et non facultative; elle prescrit en des termes plus ou moins précis une solution juridique particulière à l'exclusion de toute autre.» (paragr. 19). Cette juridiction «obligatoire» de la Cour internationale de Justice à l'égard de toutes questions d'interprétation vaut pour tous les Membres de l'Organisation et, en 1953, lorsque l'Union soviétique a fait part de son souhait d'intégrer l'Organisation en formulant une réserve à ce sujet, celle-ci n'a pas été acceptée. Voir *Bulletin officiel*, 31 décembre 1954, vol. XXXVII, n° 7, 242-243.

³ GB.329/INS/5(Add.)(Rev.); GB.329/PV, paragr. 95-148.

⁴ GB.323/PV, paragr. 84. Cette décision a eu pour effet de suspendre temporairement l'examen d'un éventuel renvoi de la question devant la Cour internationale de Justice entrepris à la suite de la discussion sur [les modalités, la portée et le coût des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 37, paragraphe 1](#), tenue à la 322^e session (novembre 2014) du Conseil d'administration, et de la [Réunion tripartite sur la convention \(n° 87\) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national](#), tenue en février 2015.

consensus, ainsi qu'en vertu de la procédure prévue au paragraphe 1 de l'article 37⁵. Les consultations informelles et l'échange de vues tripartite ont été organisés en janvier 2020, et il en a été rendu compte dans un document qui a été soumis pour discussion à la 338^e session (mars 2020) du Conseil d'administration⁶. Cette session ayant été annulée en raison de la pandémie de COVID-19, le Conseil d'administration n'a pu reprendre l'examen de cette question qu'à sa 344^e session (mars 2022)⁷. On trouvera dans l'annexe III un bref historique des discussions menées précédemment au sujet de l'article 37, ainsi que les liens vers tous les documents pertinents.

5. Ainsi que le lui avait demandé le Conseil d'administration en mars 2022, le Bureau a organisé une série de consultations informelles, en novembre-décembre 2022 et en janvier-février 2023. Compte tenu des vues exprimées par les mandants tripartites, des précédents et de la pratique de la Cour⁸, le Bureau a élaboré un projet de cadre de procédure au titre de l'article 37, paragraphe 1, et formulé d'autres propositions au sujet de l'article 37, paragraphe 2, en vue de faciliter la poursuite des discussions, notamment au sujet des mesures de suivi à envisager. On trouvera dans l'annexe I le projet de cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, accompagné d'une note introductive.
6. Il convient de noter que, bien que la décision du Conseil d'administration fasse référence au renvoi de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail, le cadre de procédure proposé s'appliquerait également à toute question ou difficulté relative à l'interprétation de la Constitution de l'OIT.
7. Le présent document contient par ailleurs de nouvelles pistes de réflexion et propositions concernant l'éventuelle institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté d'interprétation conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, sur la base desquelles le Conseil d'administration pourra décider s'il souhaite poursuivre l'examen de la question de l'application de l'article 37, paragraphe 2, et, dans l'affirmative, préciser le calendrier envisagé à cette fin.
8. Entre autres informations complémentaires, on trouvera également dans le présent document une représentation schématique du cadre de procédure proposé (annexe II) ainsi qu'un récapitulatif des six demandes d'interprétation soumises par l'OIT à la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'article 37 entre 1922 et 1932 (annexe IV).

⁵ GB.335/INS/5, paragr. 84 g).

⁶ GB.338/INS/5.

⁷ GB.344/INS/5.

⁸ On trouvera des informations d'ordre général sur la compétence consultative de la Cour dans [La Cour internationale de Justice: Manuel](#), 2019, 81-93. Voir aussi Khawar Qureshi, Catriona Nicol et Joseph Dyke: *Advisory Opinions of the International Court of Justice* (Londres: Wildy, Simmonds and Hill Publishing, 2018); Hugh Thirlway, «Advisory Opinions» dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

► 1. Cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1

1.1. La procédure consultative en bref

9. Pour faciliter l'examen du cadre de procédure proposé, il est utile de rappeler les principaux aspects de la fonction consultative de la Cour tels qu'ils ressortent de son Statut et de son Règlement ainsi que de la pratique établie ⁹.
10. Les avis consultatifs n'ont pas pour objet de résoudre des différends entre États; ils visent uniquement à donner un avis juridique faisant autorité aux organisations qui en font la demande. Toute requête pour avis consultatif doit être fondée sur une décision de l'organe compétent de l'organisation concernée dans laquelle figure la question à poser à la Cour, et être accompagnée d'un dossier contenant tous les documents que l'organisation juge utile de porter à la connaissance de la Cour.
11. La procédure consultative de la Cour est ouverte aux institutions spécialisées autorisées à s'en prévaloir par l'Assemblée générale des Nations Unies, parmi lesquelles l'OIT, qui y est habilitée en vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord de 1946 qu'elle a conclu avec l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les demandes d'avis consultatif entraînent des coûts minimes (reproduction de documents et frais de mission aux fins de la participation aux audiences), les dépenses de la Cour étant supportées par l'ONU. La question soumise à la Cour doit être de nature juridique, avoir un lien direct avec les activités de l'organisation requérante et relever de son domaine de compétence. Le fait qu'une question soit vague ou ambiguë, ou encore que la requête ait été motivée par des considérations politiques est sans pertinence au regard de l'établissement de la compétence de la Cour.
12. La participation à une procédure consultative consiste à soumettre des observations écrites et, si la Cour décide de tenir des audiences, à être entendu par celle-ci. La Cour peut accélérer la procédure consultative si la demande lui en est faite expressément. Au moment de décider quels États, organisations internationales ou autres entités devraient être invités à participer à la procédure consultative, la Cour s'efforce de faire en sorte que tous les acteurs susceptibles de lui communiquer des informations qu'elle ne pourrait pas obtenir autrement soient associés à la procédure ¹⁰.
13. À l'inverse des arrêts rendus dans les affaires contentieuses, les avis consultatifs sont par nature non contraignants. Nonobstant, la Cour a toujours établi une distinction entre le caractère consultatif de sa fonction et les effets particuliers que l'organisation requérante

⁹ De 1948 à 2022, la Cour internationale de Justice a rendu 27 avis consultatifs en réponse à des requêtes soumises par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et quatre institutions spécialisées, à savoir l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation mondiale de la santé et le Fonds international de développement agricole. On trouvera le texte complet de tous les avis consultatifs de la Cour sur la [page de son site Web consacrée aux procédures consultatives](#). La dernière requête pour avis consultatif en date a été formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa [résolution 77/247](#) du 30 décembre 2022 et transmise à la Présidente de la Cour dans une [lettre du Secrétaire général de l'ONU](#) datée du 17 janvier 2023.

¹⁰ On trouvera de plus amples informations au sujet des principales caractéristiques et des aspects procéduraux de la fonction consultative de la Cour dans le document [GB.322/INS/5](#), paragr. 7-47.

pourrait souhaiter conférer à son avis. D'ailleurs, selon la lettre et l'esprit de l'article 37 de la Constitution de l'OIT («Toutes questions ou difficultés [...] seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice») et ainsi que l'ont réaffirmé les mandants tripartites à maintes reprises ¹¹, les avis consultatifs rendus par la Cour à la demande de l'OIT sont considérés comme des décisions définitives faisant autorité, et ils devraient être appliqués comme telles.

1.2. Cadre de procédure – les points essentiels à prendre en considération

14. Il semble y avoir un large consensus quant à la nécessité de tenir compte des éléments énumérés ci-après pour élaborer une procédure applicable au renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT:
 - i) primauté des prescriptions de l'article 37 de la Constitution et extrême importance de la sécurité juridique pour la crédibilité de l'OIT en tant qu'organisation normative;
 - ii) nécessité d'assurer la stabilité et un règlement définitif des différends en matière d'interprétation par des voies judiciaires satisfaisant aux normes les plus élevées d'expertise juridique, d'intégrité et d'indépendance;
 - iii) recours à l'article 37, paragraphe 1, pour obtenir le règlement de différends profonds et persistants en matière d'interprétation qui justifient la saisine du principal organe judiciaire du système des Nations Unies.
15. En outre, les consultations semblent confirmer que le cadre de procédure devrait:
 - i) être aussi fidèle que possible à la lettre et à l'esprit de l'article 37, paragraphe 1;
 - ii) éviter d'introduire des modalités d'application qui iraient à l'encontre de la Constitution et risqueraient de compliquer la situation;
 - iii) garantir la tenue de discussions inclusives et la prise de décisions éclairées dans les délais fixés à toutes les étapes de la procédure.
16. L'adoption d'un tel cadre serait d'une grande utilité pratique en ce qu'il établirait une méthode simple, claire et prête à l'emploi pour l'examen des demandes de renvoi et la prise de décisions en vue de l'ouverture d'une procédure consultative, préciserait le rôle et les responsabilités du Bureau en amont et au cours de la procédure, et faciliterait la planification des éventuelles mesures à prendre pour donner suite à l'avis de la Cour. Ce cadre renforcerait la cohérence, la transparence et l'efficacité puisque les modalités qui y seraient énoncées auraient été convenues à l'avance par les mandants et traduiraient l'engagement pris par ceux-ci de s'y conformer, évitant ainsi que chaque demande de renvoi soumise pour examen donne lieu à des discussions chronophages sur la procédure à suivre. L'adoption de ce cadre ne saurait toutefois conditionner la soumission d'une requête pour avis consultatif de la Cour dans la mesure où ce cadre ne peut en aucun cas primer sur les dispositions de la Constitution.

¹¹ À titre d'exemple, voir la déclaration prononcée au nom du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes à la session de mars 2014 du Conseil d'administration, selon laquelle la compétence «pour interpréter de manière juridiquement contraignante les conventions internationales du travail [...] appartient exclusivement à la CIJ, conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution» (GB.320/PV, paragr. 585). Voir également la déclaration de 2002 des membres employeurs de la Commission de l'application des normes, selon laquelle «[s]eule la Cour internationale de Justice a autorité pour émettre des interprétations contraignantes de conventions et recommandations, ce qui découle clairement de l'article 37 de la Constitution [...]» (OIT, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, 2002, 28/14, paragr. 45), ou encore la déclaration faite en 1991 par les membres travailleurs de la même commission, selon laquelle les évaluations et les vues des organes de contrôle sont généralement admises «sous réserve d'une interprétation définitive de la Cour internationale de Justice» (OIT, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 78^e session, 1991, 24/4, paragr. 16). On trouvera [ici](#) une compilation de déclarations similaires.

17. Trois grandes questions ont retenu l'attention des mandants au cours des consultations informelles: i) le niveau de soutien (ou «seuil») requis pour déclencher une discussion en bonne et due forme au Conseil d'administration quant à l'opportunité d'un renvoi devant la Cour; ii) le délai dans lequel le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur un éventuel renvoi; et iii) le rôle de la Conférence internationale du Travail dans la procédure de renvoi.
18. Premièrement, en ce qui concerne le tri éventuel des demandes de renvoi, il semble y avoir un certain soutien en faveur de la fixation d'un seuil indicatif – non prescriptif – quant au nombre de membres du Conseil d'administration ou d'États Membres qui devraient appuyer une demande de renvoi pour que celle-ci soit examinée par le Conseil d'administration. Le fait que ce seuil indicatif soit atteint et que la demande de renvoi puisse par conséquent être soumise au Conseil d'administration pour examen ne préjugerait en rien de la décision finale du Conseil quant à l'opportunité d'un renvoi devant la Cour. Certains mandants ont exprimé leur préférence pour un seuil élevé, tandis que d'autres ont estimé que la majorité des États parties à la convention concernée devraient soutenir la demande de renvoi pour que celle-ci puisse être examinée. Il convient de noter que la Constitution de l'OIT prévoit que tout différend relatif à l'interprétation d'une convention doit être soumis à l'appréciation de la Cour, mais qu'elle ne contient aucune référence, directe ou indirecte, au degré de soutien dont une demande de renvoi devrait bénéficier. Toutefois, dans les faits, tout renvoi devant la Cour nécessite une discussion et une décision du Conseil d'administration, ce qui en soi tend à confirmer que les différends en matière d'interprétation n'ont pas tous vocation à être portés devant la Cour ¹².
19. En tout état de cause, le seuil indicatif proposé ne saurait, d'un point de vue juridique, instituer une règle contraignante en matière de recevabilité, ce qui du reste n'est pas son but; il s'agit plutôt de faire en sorte que les mandants aient une compréhension commune et sans équivoque de la manière dont il convient de procéder, dans un souci d'efficacité opérationnelle et d'économie procédurale. Une demande de renvoi pour laquelle le seuil indicatif de soutien ne serait pas atteint serait tout de même soumise au bureau du Conseil d'administration, qui pourrait formuler des recommandations quant aux mesures de suivi à prendre.
20. Deuxièmement, pour ce qui est de la durée des délibérations précédant la décision du Conseil d'administration sur le renvoi, de nombreux mandants jugent souhaitable qu'un délai précis soit fixé à cet égard, tandis que pour d'autres, il importe de ne pas limiter la durée de la discussion, en particulier eu égard à l'incertitude qu'entraîneraient les cas dans lesquels le Conseil d'administration ne parviendrait pas à prendre une décision dans le délai fixé. À ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que les délibérations du Conseil d'administration sur un éventuel renvoi se rapporteraient en principe à un désaccord persistant et que, par conséquent, on pourrait raisonnablement penser que la ou les questions concernées et les vues divergentes y relatives seraient déjà suffisamment claires pour tous, ou que le différend aurait déjà fait l'objet de discussions au sein de l'Organisation. Si donc l'on considère que le recours à l'article 37, paragraphe 1, est une mesure de dernier ressort en cas de différend profond et persistant en matière d'interprétation, il serait logique et réaliste d'attendre du Conseil d'administration qu'il mène à bien ses délibérations dans un certain délai, en particulier

¹² Ainsi, en 1932, alors qu'il examinait l'opportunité de renvoyer devant la Cour une question sur le travail de nuit des femmes posée par le gouvernement du Royaume-Uni, le Conseil d'administration a été saisi d'une demande du gouvernement de l'Allemagne sollicitant le renvoi devant la Cour d'une question distincte quoique liée à celle soulevée par le Royaume-Uni. Le Conseil d'administration a estimé que l'examen de la question soulevée par le gouvernement de l'Allemagne devrait être ajourné afin que le Bureau puisse l'étudier de manière approfondie. Le gouvernement de l'Allemagne n'étant pas d'accord avec la proposition d'ajournement, celle-ci a dû être mise aux voix, et il a été finalement décidé d'ajourner l'examen de la question soulevée par le gouvernement de l'Allemagne. Voir les [procès-verbaux](#) de la 58^e session du Conseil d'administration, 1932, 401.

si la demande portée devant la Cour appelle une «réponse urgente» ainsi que le prévoit l'article 103 de son Règlement. Dans cette optique, il ne serait pas avisé de dissocier la discussion sur la demande de renvoi de l'examen de la ou des questions à soumettre à la Cour car cela ralentirait le processus.

21. Troisièmement, des vues divergentes ont été exprimées quant à l'organe auquel il devrait appartenir de décider de l'opportunité du renvoi. Bien que le Conseil d'administration soit habilité à demander un avis consultatif en vertu de la [résolution adoptée par la Conférence en 1949](#), qui lui délègue ce pouvoir, de nombreux mandants sont résolument d'avis que la décision du Conseil d'administration devrait être soumise à la validation ou à l'approbation de la Conférence internationale du Travail, qui, en plus d'être l'organe exécutif suprême de l'OIT, est aussi l'organe le plus représentatif des mandants tripartites. Pour certains mandants, toute discussion sur le fond devrait se dérouler à la Conférence, alors que pour d'autres, la Conférence ne serait pas l'instance indiquée pour une telle discussion dès lors qu'elle a habilité le Conseil d'administration à trancher ce type de questions.
22. À ce sujet, on peut noter que, compte tenu du mode de fonctionnement du Conseil d'administration et ainsi que le confirme la pratique suivie dans le passé, celui-ci serait peut-être mieux placé pour faire le tri entre les demandes de renvoi, procéder à une analyse approfondie de l'objet du différend en matière d'interprétation, apprécier l'opportunité de saisir la Cour et, éventuellement, déterminer la ou les questions juridiques à soumettre à celle-ci ¹³. Cela étant, dans le cas d'un différend particulièrement profond ou important sur le plan institutionnel, la Conférence pourrait être invitée à approuver la décision du Conseil d'administration (sans procéder à un nouvel examen de la demande de renvoi sur le fond) et à autoriser le renvoi au nom de l'ensemble des Membres de l'OIT ¹⁴. En pareil cas, le Conseil d'administration, après s'être prononcé en faveur du renvoi (par consensus ou par un vote à la majorité simple), déciderait de soumettre un projet de résolution à la session suivante de la Conférence pour adoption. La résolution, qui serait transmise à la plénière par la Commission des affaires générales, confirmerait sa décision de demander un avis consultatif à la Cour, y compris les questions à soumettre à l'appréciation de celle-ci, et chargerait le Directeur général de faire suivre ces questions au Greffier ou au Président de la Cour conformément aux règles applicables.
23. Cette approche «en deux temps» faisant intervenir une décision du Conseil d'administration suivie d'une décision de la Conférence se retrouve à l'article 33, à l'article 37, paragraphe 2, et à l'article 38, paragraphe 2, de la Constitution, qui prévoient l'approbation ou la confirmation par la Conférence de recommandations ou de règles formulées par le Conseil d'administration ¹⁵. Dans les trois cas, le but semble être de répondre à la nécessité d'associer

¹³ Ainsi que cela a été souligné en 1949 par le rapporteur de la Commission du Règlement, la Conférence «n'a qu'une existence très sporadique: elle se réunit environ trois semaines par an, généralement, et il peut arriver qu'une demande d'avis consultatif soit rendue nécessaire par les circonstances, auquel cas il semble qu'il doive appartenir au Conseil d'administration de saisir la Cour». Voir OIT, [Compte rendu des travaux](#), Conférence internationale du Travail, 32^e session, 1949, 242.

¹⁴ Il convient de noter à ce sujet que, ainsi que le précisait la note du Bureau adressée à la Commission du Règlement à la session de la Conférence de 1949, «le Conseil d'administration exerce d'importantes fonctions relatives au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail et peut, en cette qualité, se trouver dans une situation où il lui semblerait désirable et même indispensable de saisir la Cour sans délai. Dans ces conditions, le Conseil d'administration a estimé qu'il serait utile de demander à la Conférence de lui accorder, à l'avance et sous une forme générale, l'autorisation prévue dans l'accord avec les Nations Unies. La Commission du Règlement partage l'avis du Conseil sur ce point et, comme lui, estime que la méthode la plus simple serait que le Conseil reçoive une autorisation conçue en termes généraux». Voir OIT, [Compte rendu des travaux](#), Conférence internationale du Travail, 32^e session, 1949, 391.

¹⁵ La proposition initiale du Bureau concernant l'article 33 prévoyait que le Conseil d'administration recommande des mesures dans les cas où un Membre ne mettrait pas en œuvre les recommandations d'une commission d'enquête. Un

la Conférence, en raison de sa représentativité, à des décisions ayant des conséquences importantes pour l'ensemble des Membres de l'Organisation¹⁶. Ainsi, il pourrait être judicieux de faire figurer dans le cadre de procédure une disposition prévoyant expressément que le Conseil d'administration peut décider, au cas par cas, de soumettre une décision de renvoi à l'approbation de la Conférence.

24. En plus des principaux aspects susmentionnés, trois questions connexes ont été examinées au cours des échanges tripartites: celle de savoir s'il faudrait autoriser les États Membres qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration à participer aux délibérations de celui-ci quant à l'opportunité d'un renvoi devant la Cour; celle de savoir si le Bureau devrait adopter une position rigoureusement neutre et impartiale tout au long de la procédure de renvoi et de la procédure consultative; et, enfin, celle de savoir si le renvoi devrait avoir un effet suspensif sur les travaux des organes de contrôle se rapportant à la convention concernée.
25. Premièrement, pour ce qui est de la participation éventuelle de tous les gouvernements intéressés aux délibérations du Conseil d'administration, il convient de préciser que, en vertu des règles en vigueur (article 4.3 du Règlement du Conseil d'administration), le Conseil d'administration peut se réunir en comité plénier et donner aux représentants des gouvernements qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration la possibilité d'exprimer leurs vues. Les gouvernements qui ne sont pas membres du Conseil d'administration pourraient par ailleurs être invités à soumettre des observations écrites, dans les limites fixées par le Conseil, avant le premier examen de la demande de renvoi. Cette possibilité, combinée à celle de soumettre la question à l'approbation de la Conférence, garantirait le caractère inclusif de la procédure sans toutefois surcharger ni retarder les délibérations du Conseil d'administration.
26. Deuxièmement, en ce qui concerne l'obligation de neutralité et d'impartialité qui incombe au Bureau, il est en effet impératif que celui-ci s'abstienne de toute action susceptible d'être perçue comme un soutien ou une assistance à l'une ou l'autre des parties prenantes dans le différend en matière d'interprétation. Il convient d'éviter que vienne s'ajouter au différend une controverse au sujet du rôle et des responsabilités du Bureau¹⁷. À cette fin, le dossier détaillé devant être envoyé à la Cour devrait être préparé sous la seule responsabilité du Directeur général et ne devrait pas être soumis aux groupes pour examen. En outre, le Bureau ne devrait apporter aucune assistance matérielle, aucun conseil juridique ni aucun appui financier à un groupe de mandants ou à des Membres éventuellement concernés par la procédure devant la

amendement a été adopté, qui précisait que des mesures devraient être recommandées à la Conférence pour autant qu'elles se rapportent à «des cas très graves» et que, par conséquent, «il semble souhaitable d'avoir l'appui de la Conférence», celle-ci étant «l'organe souverain de l'Organisation». Pour ce qui est de l'article 37, paragraphe 2, la référence à l'approbation, par la Conférence, des règles formulées par le Conseil d'administration a été ajoutée à la suite d'une discussion portant sur le caractère obligatoire que revêtaient les décisions rendues par le tribunal pour tous les États Membres, et, partant, sur la nécessité que la Conférence joue un rôle dans ce processus. Voir OIT, *Bulletin officiel*, 1946, vol. XXVII, n° 3, 641, 819 et 914.

¹⁶ Dans le même ordre d'idée, l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, 1986 (qui n'est pas encore entré en vigueur), prévoit que la nomination du Directeur général relève de la compétence du Conseil d'administration mais qu'elle doit être soumise à l'approbation de l'ensemble des Membres représentés à la Conférence. Voir OIT, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 72^e session, 1986, 18. Une procédure analogue s'applique à la nomination du chef de secrétariat à l'UNESCO et à l'OMS.

¹⁷ Il ne s'agit pas là d'une simple hypothèse. Dans le contexte de la procédure consultative relative à la compétence de l'OIT à l'égard de la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture, un membre du Conseil d'administration s'est plaint directement auprès de la Cour, par lettre du 17 juin 1922, du manque d'objectivité et de neutralité du mémorandum soumis par le Directeur du BIT ainsi que de l'absence de consultations. Voir *Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour*, n° 1, Première session ordinaire, 15 juin-12 août 1922, section B, *documents relatifs à l'Avis consultatif n° 2*, 494.

Cour (par exemple pour la préparation des exposés écrits, la représentation juridique, les frais de voyage, etc.). Quant à la participation du Bureau aux audiences qui pourraient être organisées par la Cour, elle serait l'occasion pour lui de présenter un compte rendu fidèle des mesures et des décisions prises préalablement au renvoi, et d'apporter des précisions d'ordre factuel (par exemple sur l'historique du différend, la théorie constitutionnelle, la structure et les responsabilités institutionnelles, les processus et le système normatifs de l'OIT, etc.)¹⁸.

27. Troisièmement, au sujet de l'effet du renvoi sur les principales fonctions et procédures de contrôle, il est à noter que, dès lors que la procédure consultative viendrait mettre fin à une controverse persistante, il n'y aurait pas lieu de suspendre les activités de contrôle régulier précisément à ce moment-là. Ainsi, les procédures visant à garantir le respect des normes continueraient de s'appliquer et les organes de contrôle de s'acquitter de leurs fonctions pendant que la requête pour avis consultatif serait en instance, comme cela avait été le cas depuis l'apparition du différend. Toutefois, bien qu'il ne soit pas souhaitable que les travaux ordinaires des organes de contrôle soient suspendus pendant la durée de la procédure consultative en raison des perturbations que cela entraînerait, les organes de contrôle pourraient décider de leur propre chef, au cas par cas, de suspendre l'examen d'un aspect particulier d'une convention en attendant que la Cour se soit prononcée.

► 2. Autres propositions concernant l'application de l'article 37, paragraphe 2, relatif à l'institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté d'interprétation

2.1. Principes de base

28. À la 322^e session (octobre-novembre 2014) du Conseil d'administration, le Bureau a présenté des propositions détaillées concernant la création d'un tribunal interne en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail, auxquelles était joint un projet de statut rédigé sur la base d'un examen exhaustif de la structure des principales juridictions internationales en activité¹⁹. De plus amples précisions quant à l'organisation et au fonctionnement du tribunal ont été fournies dans le document soumis à la 338^e session (mars 2020) du Conseil d'administration²⁰.

¹⁸ À ce sujet, il y a lieu de rappeler l'exposé écrit que le Bureau a soumis dans le cadre de la procédure relative à la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, dans lequel on pouvait lire notamment ce qui suit: «le présent mémoire comportera, en premier lieu, un exposé historique des faits et, en second lieu, *un exposé des thèses en présence*. [...] Le Bureau international du Travail s'est efforcé, dans le présent mémoire, de rapporter aussi exactement que possible les faits et les arguments relatifs à la question soumise à la Cour. *Il ne lui appartient pas de formuler une conclusion dans un sens ou dans l'autre*» (CPI, série C: Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour; *pièces de la procédure écrite*, première partie, 162, 180). Dans son *exposé oral*, Edward Phelan a fait observer ce qui suit: «Le Bureau international du Travail vous a déjà transmis un exposé écrit, dont l'objet était de présenter à la Cour, *aussi impartialement que possible, tous les éléments du problème soumis pour règlement à son appréciation* [...]. Le Bureau international du Travail constate qu'il existe des interprétations divergentes de la convention sur le travail de nuit des femmes; il déplore ces divergences d'interprétation, et se présente devant la Cour dans le seul but de faciliter l'obtention d'un règlement juridiquement satisfaisant de ce problème» (CPI, série C: Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour, *séances publiques et plaidoiries*, 208).

¹⁹ GB.322/INS/5, paragr. 50 à 101 et annexe II.

²⁰ GB.338/INS/5, paragr. 37 à 59.

- 29.** Comme indiqué dans les documents précédemment établis sur cette question, la Constitution de l'OIT définit six paramètres essentiels dont le Conseil d'administration devrait tenir compte aux fins de l'application de l'article 37, paragraphe 2:
- i) l'organe de règlement des différends dont l'institution est envisagée devrait être un tribunal composé de juges;
 - ii) ce tribunal aurait pour mission de régler promptement toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention dont le Conseil d'administration estime qu'elles ne justifient pas un renvoi devant la Cour;
 - iii) les règles instituant le tribunal devraient être établies par le Conseil d'administration et approuvées par la Conférence;
 - iv) le renvoi devant le tribunal d'une question ou d'une difficulté relative à l'interprétation d'une convention serait décidé par le Conseil d'administration ou conformément aux termes de ladite convention;
 - v) tous arrêts ou avis consultatifs de la Cour lieraient le tribunal;
 - vi) les décisions rendues par le tribunal devraient être communiquées aux Membres pour commentaires, lesquels devraient ensuite être transmis à la Conférence internationale du Travail.
- 30.** Sur le plan institutionnel, la création d'un tel tribunal viendrait concrétiser le seul élément prévu dans la Constitution pour le règlement des différends en matière d'interprétation qui fait actuellement défaut. Ce tribunal rendrait rapidement des décisions motivées et faisant autorité sur des questions relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail et offrirait également une solution rationnelle et légitime pour le règlement de toute question ou difficulté ne paraissant pas justifier un renvoi devant la Cour, principal organe judiciaire des Nations Unies. Un tribunal interne serait aisément accessible et hautement spécialisé, car sa compétence porterait exclusivement sur l'interprétation des conventions de l'OIT. L'Organisation serait en outre pleinement partie prenante du fait que ses organes directeurs auraient la main sur la structure et le fonctionnement du tribunal.
- 31.** Au cours des consultations tripartites organisées en vue de la discussion devant se tenir à la présente session du Conseil d'administration, certains mandants ont dit ne guère voir l'intérêt d'examiner en détail les modalités de création d'un tribunal interne à ce stade, eu égard au fait que le différend concernant l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève, ne pourrait pas lui être soumis. À l'inverse, d'autres ont estimé qu'il fallait explorer toutes les possibilités qu'offrirait un tribunal interne en tant que voie effective de règlement pour les questions ne justifiant pas la saisine de la Cour.
- 32.** Certains mandants se sont aussi intéressés aux motifs qui avaient conduit à l'introduction du paragraphe 2 de l'article 37 au titre de l'amendement à la Constitution de 1946, et notamment sur les limites éventuellement envisagées quant à la compétence du tribunal interne.

33. Les autres propositions présentées ci-après visent à préciser certains aspects du fonctionnement du tribunal interne, tels que la nature des questions d'interprétation susceptibles de lui être soumises et le processus de sélection des juges, et donnent un aperçu des futurs travaux à entreprendre.

2.2. Origines de l'article 37, paragraphe 2, et compétence du tribunal

34. L'idée d'instituer un tribunal spécial chargé d'examiner les questions d'interprétation des conventions internationales du travail trouve son origine dans les discussions tenues au Conseil d'administration quant à la possibilité d'établir une procédure spéciale «entre la procédure officieuse de consultation du Bureau et la procédure constitutionnelle de demande d'avis à la Cour permanente [...] qui, sans jouir de l'autorité des décisions de la Cour permanente, donnerait cependant aux Membres de l'Organisation des garanties plus grandes que celles qu'offrent les avis formulés par le Bureau»²¹.
35. Cette idée a pris corps au moment de la création de l'Organisation des Nations Unies et des discussions qui l'ont suivie au sujet de la relation entre l'OIT et les autres organismes internationaux, notamment s'agissant du transfert à la Cour internationale de Justice de la compétence reconnue à la Cour permanente de Justice internationale par la Constitution de l'OIT. Dans un memorandum sur l'évolution future de la Constitution et de la pratique constitutionnelle de l'Organisation, rédigé par Wilfred Jenks, alors Conseiller juridique du BIT, il était fait référence à la nécessité de prévoir des dispositions tendant «à faciliter la solution des questions d'interprétation *insuffisamment importantes* pour justifier un renvoi à la Cour permanente de Justice internationale»²². On retrouve la même idée dans un rapport établi par le Bureau pour la Conférence afin que celle-ci se prononce sur un certain nombre de questions constitutionnelles:

Pour les questions ou différends concernant l'interprétation des conventions, la situation est différente. Les points à régler dans ce genre de cas sont souvent *si minutieux* qu'ils ne valent pas la peine d'être portés devant le principal organe judiciaire de la communauté internationale [...] La pratique suivant laquelle des interprétations officieuses des conventions étaient données par le Bureau international du Travail a été très développée et s'est révélée très satisfaisante; elle devrait être poursuivie à l'avenir. Mais ces opinions n'ont pas force de loi et le Conseil d'administration ne se sent pas qualifié pour assumer la responsabilité de l'interprétation des conventions et n'estime pas opportun d'autoriser le Comité d'experts pour l'application des conventions à donner de telles interprétations. Dans ces conditions, l'incertitude qui règne au sujet de la signification exacte de certaines conventions constitue un obstacle sérieux à leur ratification par tous les pays²³.

36. Au-delà de son utilité en tant que moyen de trancher les questions d'interprétation de moindre importance – quoique tout aussi déterminantes pour la promotion des normes –, l'introduction d'une nouvelle procédure était justifiée à trois principaux titres: l'incertitude quant au point de savoir si l'OIT pourrait saisir librement la Cour; l'existence d'une clause analogue dans la constitution des autres organisations intergouvernementales de l'époque; et la nécessité de résoudre les cas exceptionnels et urgents²⁴. En outre, de l'avis général, les décisions du tribunal devaient être contraignantes pour tous les États Membres, car il était essentiel que

²¹ Procès-verbaux de la 57^e session du Conseil d'administration, avril 1932, 344 et 345.

²² Italiques ajoutées. Première session de la Commission des questions constitutionnelles du Conseil d'administration, *Bulletin officiel*, 10 décembre 1945, vol. XXVII, 135 et 136.

²³ OIT, *Questions résultant des travaux de la Commission des questions constitutionnelles. Fascicule 1. Relations avec les organismes internationaux*, Rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 27^e session (Montréal, 1945), 113.

²⁴ Première session de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles, *Bulletin officiel*, 15 décembre 1946, vol. XXVII, n^o 3, 775, 817 et 818.

l'interprétation donnée soit appliquée de manière uniforme, et le tribunal ne devait pas être mis en place pour les besoins de chaque cause qui se présenterait, mais avoir un caractère permanent ²⁵.

37. Pour ce qui est de l'étendue des pouvoirs du tribunal interne, l'intention des rédacteurs était manifestement de prévoir un dispositif souple qui offrirait toutes les garanties d'impartialité attendues d'un organe juridictionnel et serait compétent pour examiner des questions d'interprétation considérées comme insuffisamment sensibles ou importantes pour être portées devant la Cour ²⁶.
38. Des règles pourraient être élaborées pour préciser la nature des questions ou difficultés susceptibles d'être portées devant le tribunal. Cependant, dès lors que la décision finale quant à l'opportunité du renvoi reviendrait au Conseil d'administration, il conviendrait de ne pas définir la compétence du tribunal de façon trop étroite de manière à lui laisser une certaine marge d'appréciation. La Cour et le tribunal interne seraient tous deux compétents pour examiner des questions d'interprétation et devraient fonctionner de manière complémentaire, notamment eu égard au fait que le Conseil d'administration pourrait décider en tant que de besoin de demander un avis consultatif à la Cour sur une question ayant déjà fait l'objet d'une décision du tribunal.
39. Une liste indicative de questions d'interprétation ayant soulevé de sérieuses difficultés figure dans le document sur l'article 37, paragraphe 2, qui a été présenté au Conseil d'administration à sa 256^e session (mai 1993) ²⁷. On trouvera ci-après quelques exemples de questions sur lesquelles l'avis officieux du Bureau a été sollicité ²⁸ et qu'un tribunal interne aurait pu être appelé à examiner:
 - i) Diverses formes de service semi-militaire peuvent-elles être considérées comme des exceptions au sens de l'article 2, paragraphe 2 a), de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930?
 - ii) La convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, s'applique-t-elle aux mesures concernant les accidents liés au travail et ouvre-t-elle droit à des prestations à ce titre auprès des caisses d'assurance en vertu de la législation nationale?

²⁵ *Bulletin officiel*, vol. XXVII, n° 3, 820.

²⁶ Ainsi qu'il est expliqué dans le document établi en vue de la 322^e session du Conseil d'administration (novembre 2014), «[I]es deux mécanismes seraient disponibles pour se prononcer sur des questions et difficultés, le recours à l'un ou à l'autre dépendant de la nature et de l'importance du sujet. Alors que l'Organisation devrait choisir de s'adresser à la Cour internationale de Justice pour répondre à une plus grande variété de questions juridiques, y compris celles de nature constitutionnelle, le tribunal interne, une fois établi, offrirait un recours techniquement plus spécialisé, adapté au prompt règlement de demandes d'interprétation précises, et peut-être moins sensibles»; voir GB.322/INS/5, paragr. 56.

²⁷ GB.256/SC/2/2, paragr. 50.

²⁸ Les «interprétations» non officielles ont toujours été considérées comme faisant partie de l'assistance administrative que les États Membres pouvaient espérer recevoir du secrétariat de l'OIT, étant entendu que la Constitution ne confère à celui-ci aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions internationales du travail. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la page (en anglais seulement) du site de l'OIT intitulée «[Informal opinion](#)». Voir aussi J. F. McMahon, «The legislative techniques of the international Labour Organization», *British Yearbook of international Law*, vol. 41 (1965-66), 87 à 101.

- iii) Un État Membre qui est partie à la convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, est-il tenu de reconnaître les pièces d'identité délivrées à des gens de mer en vertu de la convention (n° 108) sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958?
- iv) Quelle est la durée maximale de service ininterrompu à bord applicable aux gens de mer en vertu de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006) ²⁹?

2.3. Structure et composition

- 40. Le tribunal interne pourrait prendre la forme soit d'une structure permanente, soit d'un dispositif ad hoc. Un tribunal *permanent* devrait s'entendre d'un organe juridictionnel créé en vertu d'un texte constitutif (un statut), dont les membres ne seraient appelés à siéger (en présentiel ou à distance, selon le cas) que lorsqu'une question ou une difficulté d'interprétation donnée lui serait soumise. En d'autres termes, il s'agirait d'un organe permanent composé de juges nommés pour une durée déterminée et siégeant uniquement en cas de besoin (mobilisables à la demande).
- 41. À l'inverse, un tribunal *ad hoc* consisterait en un collège de juges spécialement sélectionnés et nommés pour examiner une question ou une difficulté d'interprétation donnée, selon une pratique analogue à celle suivie pour les commissions d'enquête constituées pour examiner les plaintes soumises en vertu de l'article 26 de la Constitution. Ce caractère ad hoc retarderait le processus en ce sens que la sélection et la nomination des juges pourraient dans certains cas prendre plus de temps qu'il n'en faudrait au tribunal pour statuer sur la question d'interprétation. Cela irait à l'encontre de l'objectif visé, qui est d'obtenir le «prompt règlement» d'une question ou d'une difficulté d'interprétation, et pourrait en outre nuire à la cohérence globale de la jurisprudence du tribunal ³⁰.
- 42. S'il est décidé de créer une structure permanente, huit juges au total pourraient être nommés pour une durée non renouvelable de cinq à sept ans. Outre la nécessité de garantir l'indépendance des juges, il faudrait veiller à assurer une répartition géographique équilibrée ainsi que la continuité du fonctionnement du tribunal dans l'éventualité où un ou plusieurs sièges deviendraient vacants de manière inopinée. La formation collégiale devrait comprendre trois juges au moins, mais un nombre impair plus élevé – cinq par exemple – pourrait aussi être envisagé.
- 43. Pour ce qui est des critères de sélection des juges, le Bureau a précédemment insisté sur quatre qualités essentielles: jouir de la plus haute considération morale et de l'indépendance attendue de toute personne appelée à statuer sur des différends; posséder d'excellentes qualifications professionnelles; avoir une connaissance approfondie de la matière concernée, en particulier une expertise avérée en matière de droit du travail et de droit international; et

²⁹ Cette question d'interprétation a déjà donné lieu à un avis officieux du Bureau, à des observations répétées de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et à une proposition d'amendement de la convention du travail maritime, 2006, qui a été examinée – mais n'a pas été adoptée – par la Commission tripartite spéciale à sa quatrième réunion (mai 2022); voir OIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, ILC.108/III(A), 2019, paragr. 105 à 113, et *document d'information pour la discussion*, STCMLC/Partie II/2022/2, 20.

³⁰ Lors des débats tenus en 1946, le Conseiller juridique a exprimé le point de vue ci-après au sujet d'un amendement présenté en vue de limiter la saisine du tribunal aux cas particulièrement urgents: «Si l'amendement [...] est adopté, cela impliquera qu'un tribunal spécial sera institué pour chaque cas d'une urgence particulière, et on aura une collection de décisions particulières et indépendantes au lieu d'un corps d'interprétation. Si le paragraphe ne prévoit que des tribunaux spéciaux plutôt qu'une autorisation générale, il détruira ce qui était obtenu par sa dernière phrase.»; *Bulletin officiel*, vol. XXVII, n° 3, 817.

maîtriser l'une des trois langues officielles de l'OIT (la connaissance d'une autre langue serait un atout). En outre, les juges devraient tous être de nationalité différente et la composition du tribunal devrait, dans toute la mesure possible, refléter les principaux systèmes juridiques et assurer une représentation géographique équitable et un équilibre entre les femmes et les hommes.

44. Les consultations tripartites ont confirmé l'adhésion générale à ces critères, qui sont similaires aux exigences habituellement énoncées dans le statut des juridictions internationales. Compte tenu de l'avis exprimé par certains mandants, selon lesquels les critères devraient être élargis de manière à exiger notamment des juges qu'ils possèdent une expérience auprès des organisations d'employeurs et de travailleurs, le tribunal serait chargé de trancher, par voie de décision judiciaire, des questions d'interprétation juridiques abstraites; il ne lui appartiendrait pas de régler des conflits individuels du travail. Quant à l'idée selon laquelle il y aurait incompatibilité entre l'exercice de certaines fonctions, telles que celles de membre de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (la commission d'experts) ou de fonctionnaire du BIT, et la nomination au poste de juge, la question a déjà été soulevée et il conviendrait en effet d'y répondre afin de préserver l'indépendance et l'impartialité des juges ³¹.

2.4. Sélection et nomination des juges

45. Le processus de sélection et de nomination des juges devrait satisfaire certaines conditions préalables, notamment en matière de transparence, d'inclusivité et de participation tripartite. À cet égard, on trouvera des orientations utiles dans la procédure de nomination des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Les juges de ces deux tribunaux sont nommés par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de justice interne, un organe indépendant ³².
46. Dans le cas des deux tribunaux des Nations Unies, le processus débute par la publication des avis de vacance de poste dans les éditions imprimées et en ligne des principaux journaux ainsi que sur le site Web du Bureau de l'administration de la justice ³³. Après avoir examiné les candidatures, le Conseil invite certains candidats à passer une épreuve écrite visant à tester leurs connaissances juridiques et leur aptitude à la rédaction juridique. Sur la base des résultats de cette épreuve, le Conseil sélectionne les candidats admis à passer un entretien et prend contact avec les barreaux nationaux concernés pour vérifier l'intégrité des intéressés. Il indique les noms des candidats qu'il souhaite recommander dans un rapport à l'Assemblée générale qui contient également un bref résumé de leur carrière ainsi que leur curriculum vitae présenté sous forme concise et standardisée ³⁴.

³¹ GB.322/INS/5, paragr. 71.

³² Le Conseil de justice interne est chargé de chercher des candidats convenables et d'en recommander deux ou trois à l'Assemblée générale pour chaque poste vacant, compte dûment tenu du principe de la répartition géographique; voir [résolution 62/228](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 décembre 2007, paragr. 35 à 38.

³³ Les avis de vacance de poste sont également adressés à toutes les missions permanentes auprès des offices des Nations Unies à New York, Genève et Vienne, accompagnés d'une note verbale les invitant à communiquer ces avis au président de la plus haute cour ou autorité judiciaire de leur pays; voir [résolution 65/251](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 décembre 2010, paragr. 45.

³⁴ Voir, par exemple, [Nomination de juges au Tribunal d'appel des Nations Unies et au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies](#), A/70/190, 14 août 2015. Le Conseil ne peut pas recommander plus d'un candidat par État membre; voir [résolution 63/253](#) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 décembre 2008, paragr. 57.

47. D'autres orientations utiles pour le processus de sélection figurent dans la procédure de nomination des membres de la commission d'experts qui est récemment entrée en vigueur. Le processus de sélection des juges du tribunal pourrait reprendre certaines des exigences qui y sont énoncées, par exemple celles qui suivent: il faudrait donner une large publicité aux postes vacants au moyen d'un appel à manifestation d'intérêt sur le site Internet public de l'OIT, à l'échelle mondiale et régionale; le processus de sélection ne devrait pas donner lieu à des interventions ni à des déclarations publiques de la part des mandants de l'OIT au sujet des candidats ou du processus de sélection; le Directeur général devrait tenir le bureau du Conseil d'administration informé et lui soumettre un rapport détaillé sur le processus de sélection pour examen lors d'une séance spécialement prévue à cet effet ³⁵.

2.5. Règles régissant l'ouverture et la conduite de la procédure

48. L'article 37, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT établit clairement que des questions d'interprétation pourront être portées devant le tribunal par le Conseil d'administration, ce qui suppose nécessairement un processus de tri. Celui-ci devrait être simple, dès lors que les questions ou difficultés qui seraient portées devant le tribunal appelleraient en principe un prompt règlement. Une discussion unique au Conseil d'administration – qui pourrait si nécessaire s'appuyer sur un rapport d'information succinct rédigé par le Bureau – serait appropriée et suffisante pour déterminer quelles questions renvoyer devant le tribunal.
49. La procédure proprement dite pourrait s'inscrire dans un cadre simplifié répondant aux principaux objectifs visés, à savoir la promptitude et l'efficacité sur le plan des coûts; en principe, elle ne devrait pas durer plus de trois à six mois. À réception d'une question d'interprétation, le tribunal adresserait une lettre type à tous les États Membres, aux secrétariats des deux groupes non gouvernementaux et au Bureau pour les inviter à lui communiquer des observations dans un délai donné. Le tribunal aurait toute latitude pour solliciter des observations supplémentaires ou organiser des audiences. Il serait aussi habilité à mettre en place une procédure accélérée pour les questions urgentes.
50. Les règles de procédure reposeraient sur le principe que le renvoi d'une question devant le tribunal ne serait pas une procédure judiciaire traditionnelle opposant un requérant et un défendeur. Toutes les parties intéressées auraient la possibilité de participer en présentant des observations ou d'autres informations pertinentes. L'utilisation d'outils de communication électroniques favoriserait la transparence et l'accessibilité de même qu'un fonctionnement souple et économique du tribunal. Toutes les communications de nature procédurale et les observations écrites seraient publiées sur une page Web dédiée.
51. Pour ce qui est des moyens d'interprétation, le tribunal s'appuierait sur les principes du droit international coutumier consacrés par les articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en tenant compte du contexte interprétatif propre à l'OIT. Ainsi, pour déterminer le sens ordinaire à attribuer aux termes et expressions utilisés dans les normes internationales du travail à la lumière de leur objet et de leur but, il tiendrait compte en particulier des éléments suivants: les travaux préparatoires menés avant l'adoption des normes concernées, en particulier les rapports du Bureau et les comptes rendus des travaux des commissions techniques de la Conférence; la manière dont des termes similaires sont utilisés dans d'autres instruments internationaux du travail; les observations éventuellement formulées par les organes de contrôle de l'OIT à l'égard de l'application des normes

³⁵ GB.343/PV, paragr. 556.

concernées; et la mesure dans laquelle la législation et la pratique des États Membres peuvent contribuer à clarifier la question d'interprétation considérée.

52. En mars 2022, certains mandants ont demandé des éclaircissements concernant la possibilité que des questions d'interprétation soient portées devant le tribunal par la commission d'experts et la Commission de l'application des normes. Si le Conseil d'administration décidait d'adopter des dispositions spéciales aux fins de l'application de l'article 37, cela pourrait inciter les organes de contrôle, et en particulier ces deux commissions, à signaler les difficultés majeures en matière d'interprétation des conventions qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions, et, partant, encourager un membre du Conseil d'administration ou un État Membre à proposer le renvoi d'une question particulière devant le tribunal.
53. De sérieuses réserves ont été formulées en mars 2022 au sujet de la proposition tendant à donner à d'autres institutions internationales la possibilité de saisir le tribunal d'une demande d'interprétation³⁶. Cette proposition visait à tenir compte, sans préjudice de l'exercice par le Conseil d'administration du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 37, paragraphe 2, du fait que d'autres organes de contrôle et d'autres juridictions régionales ou internationales se réfèrent de plus en plus aux conventions de l'OIT. À l'instar de ce que prévoient les dispositions de l'article 14 de la Constitution pour l'établissement de l'ordre du jour des sessions de la Conférence, le Conseil d'administration pourrait examiner les propositions faites par toute organisation de droit international public en vue du renvoi d'une question donnée devant le tribunal. Le tribunal pourrait éventuellement être saisi d'urgence, par exemple dans les cas où une organisation internationale ou un organe international spécialisé aurait besoin de savoir comment interpréter une disposition donnée d'une convention internationale du travail et où le Conseil d'administration jugerait la question importante aux fins de la préservation et de la promotion de l'autorité de l'OIT en matière d'interprétation des normes internationales du travail. À réception d'une requête de cette nature, le Conseil d'administration exercerait sa prérogative pour déterminer s'il y a lieu de renvoyer la question devant le tribunal.

2.6. Relations avec les organes de contrôle

54. Lors des précédentes discussions, certains mandants ont exprimé des inquiétudes quant à l'incidence que pourrait avoir le tribunal sur les travaux des organes de contrôle, évoquant par exemple les conséquences indésirables d'une utilisation excessive de la procédure et la nécessité d'éviter d'affaiblir la commission d'experts³⁷.
55. Ainsi qu'il ressort de la Constitution, le *contrôle* de l'application des normes et l'*interprétation* des conventions internationales du travail relèvent de deux procédures distinctes, quoique liées entre elles: les organes de contrôle examinent des questions concrètes relatives à l'application par les pays des conventions qu'ils ont ratifiées, alors que le tribunal, à l'instar de la Cour, examinerait des questions d'interprétation juridiques abstraites en se focalisant sur la portée et le sens des dispositions juridiques concernées, non sur leur application par les pays en vertu de la législation nationale. Toutefois, dans l'intérêt de la solidité du système de normes, ces deux procédures devraient fonctionner de manière cohérente; comme l'a indiqué le Conseil d'administration dans sa décision de mars 2022, il est fondamental de régler les différends en matière d'interprétation conformément à l'article 37 de la Constitution afin d'assurer le contrôle effectif de l'application des normes internationales du travail.

³⁶ GB.344/PV, paragr. 146.

³⁷ GB.344/PV, paragr. 146, 154.

56. Le futur règlement du tribunal devra établir un équilibre prudent entre ces deux fonctions complémentaires que sont le contrôle de l'application et l'interprétation, ainsi qu'entre les attributions respectives des organes qui en sont investis. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer la valeur ajoutée qu'un organe juridictionnel spécialisé, du fait de son autorité juridique et morale, apporterait à la réputation et à la visibilité du système normatif de l'OIT. Le prompt règlement de questions d'interprétation par des juges éminents rendant des décisions contraignantes représenterait un gain qualitatif majeur pour le système normatif de l'OIT. Il est raisonnable de penser que la distinction entre interprétation des normes et contrôle de leur application apparaîtra plus clairement au fur et à mesure que le tribunal interne développera sa jurisprudence et perfectionnera ses méthodes de travail, tandis que les organes de contrôle continueront de fonctionner normalement en parallèle.

2.7. Effet juridique des sentences du tribunal

57. Ainsi que le prévoit la Constitution, une fois rendue la décision du tribunal, le Bureau doit sans attendre la communiquer aux États Membres et transmettre par ailleurs à la Conférence les observations éventuellement reçues de ces derniers.
58. Pour ce qui est de la force juridique des sentences du tribunal, les travaux préparatoires relatifs à l'amendement constitutionnel de 1946 confirment que celles-ci avaient vocation à être contraignantes et opposables à tous³⁸. Les rédacteurs envisageaient deux organes juridictionnels – la Cour d'un côté, le tribunal interne de l'autre – qui statueraient, chacun dans son domaine de compétence, sur les différends en matière d'interprétation que le Conseil d'administration jugerait opportun de porter devant eux et dont les décisions seraient contraignantes.
59. Les travaux préparatoires confirment en outre que l'établissement d'une procédure de recours, qui signifierait que le tribunal interne statuerait en première instance, n'avait été ni prévu ni envisagé³⁹. Toutefois, l'article 37, paragraphe 2, comporte un élément important qui tend à confirmer l'idée d'une relation «verticale» entre la Cour et le tribunal: le fait que le tribunal est obligatoirement lié par tout arrêt de la Cour. Dès lors, il semblerait que rien n'empêche qu'une question ou une difficulté d'interprétation soit soumise à la Cour après avoir été examinée par le tribunal. Cependant, permettre qu'une sentence du tribunal soit contestée présente en théorie le risque que toute question d'interprétation – même celles qui sont «insuffisamment importantes» ou portent sur des points «minutieux» – pourrait arriver devant la Cour, ce qui serait contre-productif et incompatible avec l'objectif de l'article 37, qui est d'assurer la sécurité juridique.

³⁸ GB.322/INS/5, paragr. 96 et note de bas de page 35.

³⁹ La référence au caractère contraignant des arrêts et des avis consultatifs de la Cour a été ajoutée à la proposition initiale du Bureau à l'initiative des membres tripartites du groupe de travail chargé d'examiner certains amendements à la Constitution. Le groupe de travail et la Conférence ont décidé de ne pas prévoir la possibilité de faire appel devant la Cour. Lorsque la disposition en question a été examinée par la Commission des questions constitutionnelles à la session de 1946 de la Conférence, le membre gouvernemental de l'Australie a présenté un amendement visant à conférer un droit de recours devant la Cour internationale de Justice à «[t]out Membre qui ne sera[it] pas satisfait par la décision prise par un tel tribunal». L'amendement a été retiré sans discussion; voir *Bulletin officiel*, vol. XXVII, n° 3, 775, 817, 819-821, 888 et 917.

2.8. Travaux futurs

60. Si le Conseil d'administration décide de poursuivre sa discussion sur l'application de l'article 37, paragraphe 2, et la définition des fondements d'un tribunal interne, le Bureau pourrait organiser des consultations tripartites en vue de l'élaboration d'un projet d'ensemble de règles fondées sur les anciens rapports pertinents, pour examen par le Conseil d'administration à sa 352^e session (novembre 2024) ⁴⁰.
61. Le tribunal pourrait être institué à titre provisoire pour une période initiale comprise par exemple entre cinq et sept ans ⁴¹. Au terme de cette période d'essai, le Conseil d'administration pourrait évaluer le fonctionnement du tribunal en vue de confirmer son institution et de décider des éventuelles modifications à apporter aux règles y relatives. Tout ensemble révisé de règles serait soumis à la Conférence pour approbation.

► Projet de décision

62. **Le Conseil d'administration décide:**
 - a) **d'approuver la note introductive et le cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT tels qu'ils figurent à l'annexe I du document GB.347/INS/5;**
 - b) **de poursuivre la discussion sur la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, et prie à cette fin le Directeur général d'organiser des consultations tripartites en vue de l'élaboration d'un projet de règles concernant l'institution d'un tribunal, pour examen à sa 352^e session (novembre 2024).**

⁴⁰ Une approche similaire a été proposée en 2014 (voir GB.322/INS/5, paragr. 53).

⁴¹ Le Tribunal administratif de la Société des Nations (qui est devenu le Tribunal administratif de l'OIT après la dissolution de la Société des Nations) a été institué en septembre 1927, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, en vertu d'une résolution de l'Assemblée portant adoption de son statut (Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 54, Actes de la huitième session ordinaire de l'Assemblée, séances plénières, 478). Dans une résolution adoptée en 1931, l'Assemblée a confirmé le statut sans modifications, faisant ainsi du tribunal un organe permanent de la Société des Nations (Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 93, Actes de la douzième session ordinaire de l'Assemblée, séances plénières, 152). De la même façon, le Règlement des réunions régionales a été adopté par le Conseil d'administration pour application à titre expérimental (voir GB.267/LILS/1) avant d'être confirmé par la Conférence avec quelques modifications en 2002 (voir *Compte rendu provisoire, n° 2*, Conférence internationale du Travail, 90^e session).

► Annexe I

Renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution

Note introductive

Portée et objet

Le cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice (la Cour) en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT ne saurait primer sur l'article 37 de la Constitution ni sur les dispositions du Règlement de la Conférence internationale du Travail ou du Règlement du Conseil d'administration. Il énonce un ensemble de modalités pratiques que les mandants tripartites s'engagent à appliquer de bonne foi en vue de faciliter la mise en œuvre, le cas échéant, d'une procédure de recours à la fonction consultative de la Cour qui soit rationnelle, efficace et assortie de délais.

Plus concrètement, le cadre de procédure porte sur les éléments suivants: i) les décisions et mesures internes préalables à l'ouverture d'une procédure consultative; ii) le rôle du Bureau en amont et au cours de la procédure; et iii) les mesures à prendre ou à prévoir dès le prononcé de l'avis consultatif de la Cour.

Soumission de la demande de renvoi

Comme il ressort de la théorie et de la pratique constitutionnelles établies, les questions ou difficultés d'interprétation ne justifient pas toutes la saisine immédiate de la Cour internationale de Justice, et il incombe au Conseil d'administration d'examiner les demandes de renvoi. La procédure de renvoi serait engagée dans le but d'obtenir le règlement d'un désaccord profond et persistant entre les mandants tripartites au sujet de l'interprétation d'une disposition de la Constitution de l'OIT ou d'une convention internationale du travail¹, pour autant que les tentatives visant à parvenir à un accord acceptable par toutes les parties aient été infructueuses et que le recours à la procédure de règlement prévue à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution soit le seul moyen d'assurer la sécurité juridique.

L'échec des discussions tripartites, des tentatives de médiation ou d'initiatives similaires pourra être considéré comme le signe qu'un règlement effectif du différend est peu probable et que la question d'interprétation en litige appelle une décision faisant autorité. Il appartient au Conseil d'administration de déterminer si la situation est dans l'impasse, compte tenu en particulier de la durée du différend et de sa profondeur.

Dans un souci d'économie et d'efficacité procédurales, selon l'appréciation du Conseil d'administration, une demande de renvoi devrait bénéficier d'un certain niveau de soutien parmi les mandants. Le but est de ménager un équilibre entre les termes de l'article 37,

¹ Aux fins du présent cadre de procédure, le terme «convention» s'entend aussi des protocoles se rapportant aux conventions en vigueur.

paragraphe 1, et la volonté d'éviter que la procédure soit utilisée pour des demandes de renvoi peu susceptibles d'aboutir. Une demande de renvoi soumise conjointement par au moins 20 membres titulaires (c'est-à-dire ayant le droit de vote) du Conseil d'administration ou 30 États Membres (qu'ils soient ou non membres du Conseil d'administration) sera réputée recueillir un niveau de soutien suffisant pour déclencher automatiquement la première étape de la procédure, à savoir l'établissement par le Bureau, dans un délai maximum de deux mois, d'un rapport pour soumission à la session suivante du Conseil d'administration. Toute demande de renvoi ne recueillant pas le niveau de soutien susmentionné sera transmise au bureau du Conseil d'administration qui pourra formuler des recommandations quant à la suite à lui donner.

Les organes de contrôle ne pourront pas soumettre directement une demande de renvoi au Conseil d'administration.

Rapport du Bureau

Le Bureau établira un rapport pour aider le Conseil d'administration à apprécier l'opportunité d'un éventuel renvoi. Il s'agira d'un document technique contenant des éléments d'information détaillés au sujet de la question ou du différend qui sera élaboré sous la responsabilité exclusive du Directeur général et ne fera pas l'objet de consultations préalables avec les groupes.

Délibérations et décision du Conseil d'administration

Lorsqu'il examinera les mesures à prendre au titre de l'article 37, paragraphe 1, le Conseil d'administration devrait s'assurer qu'un règlement judiciaire constitue la seule option viable, eu égard à la persistance du différend et à l'échec des tentatives visant à parvenir à un accord acceptable par toutes les parties par la voie du dialogue tripartite.

Eu égard à l'objectif général, qui est d'assurer la sécurité juridique dans l'intérêt de l'Organisation, la discussion au Conseil d'administration ne devrait pas s'étendre au-delà de deux sessions consécutives. Dans ce délai, le Conseil d'administration devrait dire s'il approuve la saisine de la Cour et, dans l'affirmative, quelle(s) est ou sont la ou les questions juridiques à porter devant elle. Conformément à la pratique habituelle, le Conseil d'administration devrait dans la mesure du possible prendre sa décision par consensus; si cela s'avère impossible, la décision fera l'objet d'un vote à la majorité simple.

Compte tenu de l'importance que revêt la saisine de la Cour sur le plan institutionnel, et dans un souci d'inclusivité, tous les États Membres intéressés devraient être autorisés à présenter des observations écrites pour contribuer aux délibérations du Conseil d'administration. Il importerait en particulier de s'enquérir des vues des États Membres qui ont ratifié la ou les conventions concernées mais qui ne sont pas représentés au Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration pourra décider, s'il le juge approprié, de soumettre sa décision de demander un avis consultatif à la Conférence pour approbation à sa session suivante. Dans ce cas, il devra transmettre à la Conférence un projet de résolution contenant la ou les questions juridiques à soumettre à l'appréciation de la Cour, dans lequel la Conférence sera invitée à entériner sa décision, y compris le libellé de la ou des questions juridiques à porter devant la Cour, et à autoriser le renvoi. Conformément à la pratique habituelle, la Conférence devra dans la mesure du possible se prononcer par consensus, faute de quoi elle prendra sa décision par un vote à la majorité simple.

Que la décision de renvoi soit prise par le Conseil d'administration ou par la Conférence, devraient y figurer: une synthèse du contexte; la ou les questions juridiques sur lesquelles l'avis de la Cour est demandé; des instructions éventuelles à l'intention du Directeur général, pour lui indiquer par exemple qu'il s'agit d'une demande appelant une réponse urgente ou qu'une autorisation de la Cour concernant la participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs à la procédure doit être expressément demandée; et une description des mesures devant éventuellement être prises en attendant l'avis consultatif de la Cour, par exemple à l'effet de poursuivre le contrôle régulier de l'application de la ou des conventions concernées, d'exhorter les mandants à collaborer pleinement et de bonne foi avec la Cour et de s'engager à donner la suite voulue à l'avis de la Cour, celui-ci étant définitif et contraignant.

Procédure consultative

Tout au long de la procédure de renvoi et de la procédure consultative en découlant, le Bureau devrait observer la plus grande discrétion et se conformer à ses obligations de neutralité et d'impartialité à l'égard du différend en matière d'interprétation.

Lorsqu'il transmettra à la Cour le dossier et la décision du Conseil d'administration ou, selon le cas, de la Conférence, le Directeur général devrait demander expressément à la Cour d'autoriser, par «communication spéciale directe», les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs jouissant du statut consultatif général auprès de l'OIT à participer aux phases écrite et orale de la procédure, ainsi que le prévoit l'article 66(2) du Statut de la Cour. Dans cette même communication, le Directeur général devrait indiquer s'il s'agit d'une demande appelant une réponse urgente au sens de l'article 103 du Règlement de la Cour. Les gouvernements des États Membres dont la Cour juge qu'ils sont susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à son appréciation seront invités à participer par communication spéciale et directe. Tout État Membre n'ayant pas été l'objet d'une communication spéciale pourra adresser une requête particulière à la Cour.

L'ouverture d'une procédure consultative ne saurait empêcher le Bureau, les organes de contrôle ou les groupes de mandants de continuer de s'acquitter de leurs responsabilités et fonctions respectives en matière de normes à l'égard de la ou des conventions concernées. L'absence d'effet suspensif sur les procédures de contrôle vise à empêcher qu'une question ou une difficulté d'interprétation, aussi sérieuse soit-elle, paralyse les fonctions essentielles de l'OIT, en particulier eu égard à la durée globale des procédures devant la Cour et au délai susceptible de s'écouler jusqu'à la réception de son avis.

Par souci de transparence, le Bureau devrait veiller, pendant toute la durée de la procédure, à ce qu'il soit indiqué dans les ressources électroniques et documents pertinents (la base de données NORMLEX par exemple) que telle disposition de la Constitution de l'OIT ou d'une convention internationale du travail soulève une question ou une difficulté d'interprétation et que celle-ci a été soumise à l'appréciation de la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution.

Avis consultatif – Suite à donner

Conformément au principe directeur selon lequel le prompt règlement d'un différend au sujet de l'interprétation de la Constitution ou d'une convention internationale du travail peut contribuer à la sécurité juridique, l'avis de la Cour, ainsi qu'une analyse en bonne et due forme des mesures éventuellement nécessaires pour y donner suite, devrait être soumis au Conseil d'administration dans les meilleurs délais.

La nécessité ou l'opportunité de prendre des mesures de suivi en sus de celles prises pour faire connaître l'avis consultatif de la Cour dépendra de la nature de la question qui lui aura été posée et de sa réponse. Le Conseil d'administration a toute latitude quant au type de mesures pouvant être prises ou recommandées pour mettre en œuvre l'avis de la Cour. Il ne pourra cependant pas demander à la Cour de reconsidérer son avis.

Afin d'agir avec une célérité raisonnable, le Conseil d'administration devrait limiter à deux sessions consécutives son examen des mesures à prendre pour donner suite à l'avis de la Cour. Le rapport du Bureau au Conseil d'administration devrait également contenir des informations détaillées sur le montant total des coûts encourus par le secrétariat aux fins de la procédure consultative.

Cadre de procédure

Soumission de la demande de renvoi

1. Toute demande de renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation devant la Cour internationale de Justice (la Cour) est adressée au Directeur général et précise l'objet de la question ou de la difficulté, la ou les dispositions de la Constitution de l'OIT ou de la ou des conventions concernées, et les raisons motivant sa soumission.
2. Pour pouvoir être examinée par le Conseil d'administration conformément au présent cadre de procédure, une demande de renvoi devrait être déposée par au moins 20 membres titulaires du Conseil d'administration ou 30 États Membres (qu'ils soient ou non membre du Conseil d'administration).

Rapport du Bureau

3. À réception d'une demande de renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation, le Directeur général informe le bureau du Conseil d'administration et prépare un rapport qui doit être soumis au Conseil pour examen dans les meilleurs délais et, au plus tard, deux mois après la date de réception de la demande de renvoi.
4. Le rapport du Bureau contient tous les éléments d'information pertinents, notamment en ce qui concerne la nature et l'origine de la question ou de la difficulté d'interprétation et les positions divergentes des mandants, l'historique de la négociation de la ou des dispositions concernées, les vues des organes de contrôle ainsi que la ou les questions juridiques susceptibles d'être soumises à la Cour.

Délibérations et décision du Conseil d'administration

5. Avant de renvoyer une question ou une difficulté d'interprétation devant la Cour, le Conseil d'administration devrait s'assurer qu'il existe entre les mandants un désaccord profond et persistant au sujet de la portée ou du sens d'une disposition figurant dans la Constitution de l'OIT ou dans une ou plusieurs conventions internationales du travail, et que les tentatives visant à parvenir à un accord acceptable par toutes les parties par la voie du dialogue tripartite n'ont pas abouti, et ont peu de chances d'aboutir, à des résultats concluants.
6. Le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur la demande de renvoi au plus tard à la session suivant celle à laquelle le rapport du Bureau aura fait l'objet d'un examen et d'une discussion. Le Conseil d'administration devrait se prononcer en même temps sur le renvoi et sur la ou les questions juridiques à soumettre à la Cour.

7. En l'absence de consensus, le Conseil d'administration prend sa décision par un vote à la majorité simple.
8. Tout gouvernement intéressé qui n'est pas représenté au sein du Conseil d'administration a la possibilité de contribuer aux délibérations en soumettant des observations écrites, dans les limites fixées par le Conseil d'administration.
9. Toute décision en faveur du renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation devant la Cour sera réputée valoir autorisation du financement des coûts liés à la participation du Bureau aux phases écrite et orale de la procédure.
10. Le Conseil d'administration pourra soumettre sa décision de renvoyer une question ou une difficulté d'interprétation devant la Cour à la Conférence pour approbation à sa session suivante.

Procédure consultative

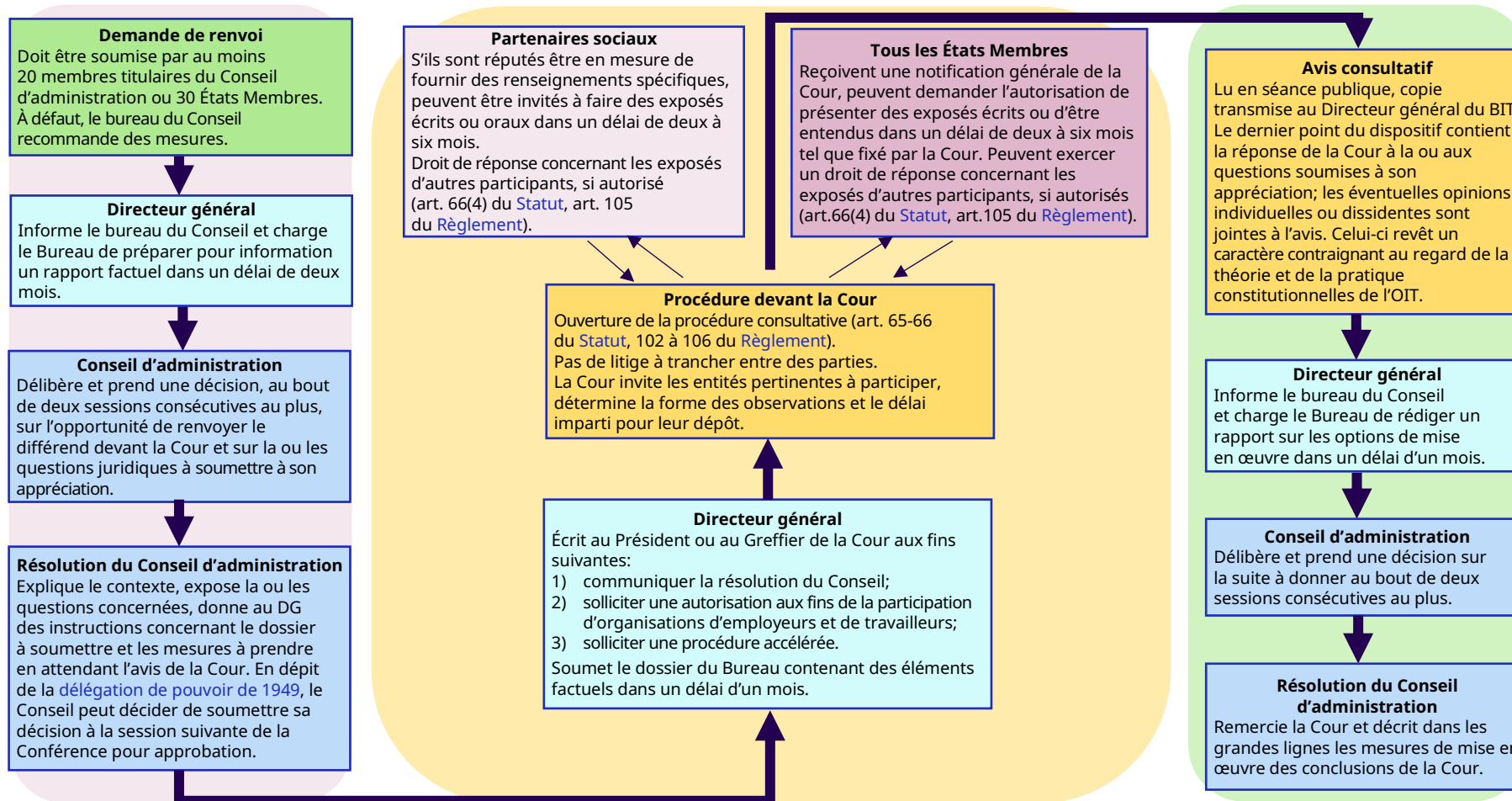
11. Une fois prise la décision de renvoyer une question ou une difficulté d'interprétation devant la Cour, le Directeur général en fait promptement tenir copie au Président ou au Greffier de la Cour, ladite décision devant préciser la ou les questions juridiques soumises à l'examen de celle-ci.
12. Le Directeur général fait également tenir au Greffier un dossier dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de communication formelle de la requête pour avis consultatif. Le dossier contient tous les éléments d'information pertinents et expose le processus qui a conduit au renvoi ainsi que la portée de la ou des questions juridiques soumises à la Cour.
13. Dans sa lettre à la Cour accompagnant la décision et le dossier, le Directeur général devrait demander expressément à celle-ci d'inviter, par communication spéciale et directe, les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs jouissant du statut consultatif général auprès de l'Organisation à participer à la procédure, et indiquer si la demande appelle une réponse urgente.
14. Le Bureau publie la lettre du Directeur général accompagnant la demande, le dossier et les autres documents ou informations pertinents aux fins de la procédure consultative sur une page Web dédiée qui sera régulièrement mise à jour.
15. Tout au long de la procédure consultative, le Directeur général coordonne les mesures prises par le secrétariat pour répondre à toute requête de la Cour, y compris en ce qui concerne la participation à d'éventuelles audiences. Le Bureau ne saurait jouer aucun rôle de coordination pour ce qui est de la participation des mandants tripartites à la procédure, et devrait faire preuve de discrétion en toutes circonstances et observer la neutralité et l'impartialité les plus strictes.
16. Le Bureau ne saurait intervenir dans le cadre de la procédure, si ce n'est à la demande expresse de la Cour.
17. Le renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation devant la Cour et l'ouverture consécutive d'une procédure consultative ne sauraient avoir pour effet de suspendre, ni d'entraver de quelque autre manière, le contrôle de l'application de la ou des conventions faisant l'objet de ladite procédure.

Avis consultatif – Suite à donner

18. Dès réception de l'avis de la Cour et afin de faciliter l'adoption d'une décision éclairée quant aux éventuelles mesures de suivi à prendre, le Directeur général fait tenir copie de l'avis consultatif rendu par la Cour au bureau du Conseil d'administration et prépare dans les meilleurs délais un rapport détaillé, qui doit être soumis au plus tard un mois à compter de la date de réception de l'avis de la Cour.
19. Le rapport du Bureau contient une analyse de la réponse donnée par la Cour à la ou aux questions juridiques soumises à son appréciation et précise les mesures qu'il pourrait être nécessaire ou opportun de prendre pour donner effet, à court ou à long terme, à l'avis consultatif.
20. Le Conseil d'administration adopte une décision sur les mesures de suivi qu'il convient éventuellement de prendre au plus tard à la session suivant celle à laquelle le rapport du Bureau aura fait l'objet d'un examen et d'une discussion.

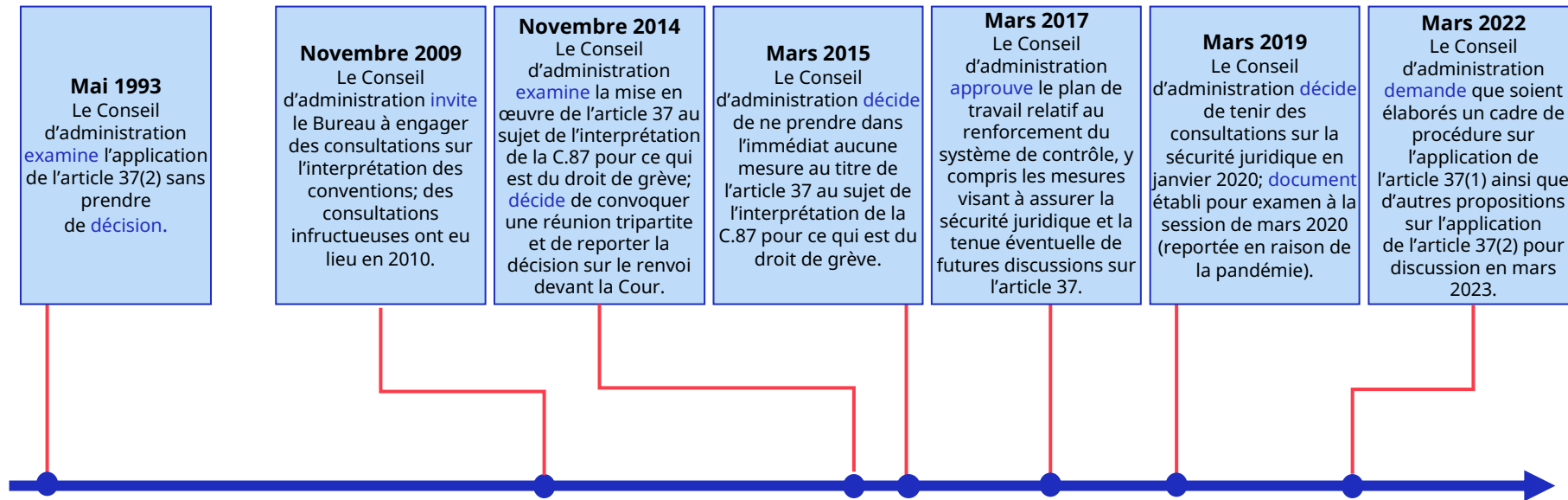
► Annexe II

Représentation schématique du cadre de procédure



► Annexe III

Historique du débat relatif à l'article 37 – Dates clés



Article 37 – Origines et pratique antérieure

<p style="text-align: center;">► 1919</p> <p>Article 423, Traité de Versailles: consacre la compétence de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) pour ce qui est de l'interprétation des conventions de l'OIT.</p>	<p style="text-align: center;">► 1932</p> <p>Avis consultatif de la CPJI sur la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919.</p>	<p style="text-align: center;">► 1946</p> <p>Instrument d'amendement de la Constitution de l'OIT: La CPJI est remplacée par la Cour internationale de Justice (CIJ); ajout d'une nouvelle disposition concernant l'institution d'un tribunal interne en vue du prompt règlement des questions d'interprétation.</p>
--	---	--

▶ Annexe IV

Demands d'interprétation soumises à la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'article 37 (six précédents)

Désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail

Avis consultatif du 31 juillet 1922

Requête soumise par la voie d'une [résolution](#) de la Conférence (18 novembre 1921).

Renvoi devant la Cour décidé avec l'[accord](#) unanime des membres du Conseil d'administration (janvier 1922).

Durée de la procédure: deux mois et demi (du 22 mai au 31 juillet 1922).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer: l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs; la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens; et la Fédération syndicale internationale. Deux d'entre elles ont été entendues.

Compétence de l'OIT à l'égard de la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture

Avis consultatif du 12 août 1922

Requête soumise par motion directe du gouvernement de la France au Conseil de la Société des Nations (janvier 1922).

Requête [examinée](#) par le Conseil d'administration sur la base d'un [rapport oral](#) du Directeur, mais pas de décision.

Durée de la procédure: trois mois (du 22 mai au 12 août 1922).

Huit organisations internationales ont été invitées à participer: la Confédération internationale des syndicats agricoles; la Ligue internationale des sociétés agricoles; la Commission internationale d'agriculture; la Fédération internationale des syndicats chrétiens des travailleurs de la terre; la Fédération internationale des travailleurs de la terre; l'Institut international d'agriculture; la Fédération syndicale internationale; et l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Plusieurs d'entre elles ont présenté des exposés écrits et ont également participé à la procédure orale.

Compétence de l'OIT pour examiner des propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole

[Avis consultatif](#) du 12 août 1922

Requête soumise par une lettre du gouvernement de la France adressée directement au Secrétaire général de la Société des Nations en date du 13 juin 1922.

Soumission d'un [rapport](#) du Bureau au Conseil d'administration (juillet 1922) mais pas de discussion ni de décision.

Durée de la procédure: vingt-quatre jours (du 18 juillet au 12 août 1922).

Une organisation internationale a été invitée à participer: l'Institut international d'agriculture (a envoyé une communication distincte).

Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron

[Avis consultatif](#) du 23 juillet 1926

Requête soumise par une [lettre](#) du groupe patronal du Conseil d'administration en date du 8 janvier 1926.

Son renvoi devant la Cour a été [examiné](#) par le Conseil d'administration et soumis à un [vote](#) (30^e session, janvier 1926).

Durée de la procédure: quatre mois (du 20 mars au 23 juillet 1926).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer: l'Organisation internationale des employeurs industriels; la Fédération syndicale internationale; et la Confédération internationale des syndicats chrétiens. Deux d'entre elles ont présenté des mémoires écrits et toutes trois ont participé aux audiences.

La Ville libre de Dantzig et l'Organisation internationale du Travail

[Avis consultatif](#) du 26 août 1930

Requête soumise par le Bureau comme suite à une lettre du 20 janvier 1930 dans laquelle le gouvernement de la Pologne demandait que la Ville libre de Dantzig soit admise au sein de l'OIT.

Son renvoi devant la Cour a été [examiné](#) par le Conseil d'administration et soumis à un [vote](#) (48^e session, avril 1930).

Durée de la procédure: quatre mois et demi (du 15 avril au 26 août 1930).

Aucune organisation internationale n'a été invitée à participer.

Interprétation de la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919

[Avis consultatif](#) du 15 novembre 1932

Requête soumise par une lettre du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au Président du Conseil d'administration en date du 20 janvier 1932.

Son renvoi devant la Cour a été [examiné](#) par le Conseil d'administration et soumis à un [vote](#) (57^e session, avril 1932).

Durée de la procédure: six mois (du 10 mai au 15 novembre 1932).

Trois organisations internationales ont été invitées à participer: la Fédération syndicale internationale; la Confédération internationale des syndicats chrétiens; et l'Organisation internationale des employeurs industriels. Deux d'entre elles ont présenté des exposés écrits et ont également participé à la procédure orale.

Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale ainsi que les plaidoiries, les exposés oraux et les documents soumis à la Cour sont publiés dans leur intégralité sur le [site Web de la Cour internationale de Justice](#).

Document n° 41

Procès-verbaux de la 347^e session du Conseil
d'administration, mars 2023, paragr. 229-346





Conseil d'administration

347^e session, Genève, 13-23 mars 2023

Procès-verbaux de la 347^e session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail

Table des matières

	Page
Liste des sigles et acronymes	9
Introduction	11
Bureau du Conseil d'administration	11
Présidents et orateurs par section	11
Autres organes	13

Section institutionnelle

Remarques liminaires	15
1. Approbation des procès-verbaux de la 346 ^e session du Conseil d'administration (GB.347/INS/1)	16
Décision	16
2. Ordre du jour de la Conférence internationale du Travail	17
2.1. Ordre du jour des prochaines sessions de la Conférence (GB.347/INS/2/1)	17
Décision	25
2.2. Dispositions applicables à la 111 ^e session (2023) de la Conférence (GB.347/INS/2/2)	25
Décision	30
3. Examen des rapports annuels au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022 (GB.347/INS/3)	30
Décision	36

- 227. Le porte-parole du groupe des travailleurs, la porte-parole du groupe des employeurs et les représentants gouvernementaux des groupes régionaux** souscrivent à la dernière proposition.

Décision

228. Le Conseil d'administration:

- a) accueille favorablement l'initiative du Directeur général visant à instaurer une Coalition mondiale pour la justice sociale, y compris dans le cadre du Sommet sur le monde du travail: Justice sociale pendant la 111^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2023), ainsi que les consultations tripartites proposées aux fins de la préparation du Sommet;**
- b) se félicite de l'engagement pris par le Directeur général de tenir compte de ses orientations et de sa proposition d'organiser des consultations tripartites pour la préparation d'une structure de gouvernance, y compris de critères et d'une procédure régissant la participation des partenaires et d'un plan thématique, sur la base de l'Agenda du travail décent, établi dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), telle qu'amendée en 2022, et réaffirmé dans la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (2019), entre autres documents pertinents de l'OIT;**
- c) prie le Directeur général de faire rapport au Conseil d'administration sur tout fait nouveau concernant la Coalition à sa 349^e session (octobre-novembre 2023) et de tenir compte des orientations qu'il continuera de lui fournir.**

(GB.347/INS/4, paragraphe 31, tel que modifié par le Conseil d'administration)

5. Plan de travail visant à renforcer le système de contrôle: propositions concernant de nouvelles dispositions en vue d'assurer la sécurité juridique (GB.347/INS/5)

- 229. La porte-parole du groupe des employeurs** regrette que, malgré des retours d'information complets lors des consultations informelles, le Bureau n'ait pas tenu compte de la majorité des opinions exprimées lorsqu'il a préparé le cadre de procédure. Contrairement à ce que laisse entendre le projet de décision, aucun accord n'a été trouvé sur la marche à suivre. En outre, la question qui est au cœur des discussions est l'interprétation que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (la commission d'experts) fait du droit de grève dans le contexte de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; or, cette question n'est pas l'élément principal des propositions. De plus, le Bureau n'a pas présenté aux groupes concernés tous les moyens possibles de résoudre les questions d'interprétation en interne, tels que l'organisation d'une réunion technique tripartite ou d'une discussion spécifique lors de la Conférence internationale du Travail (la Conférence). L'amendement proposé par le groupe des employeurs vise donc à ajouter un paragraphe prévoyant une solution interne pour traiter la question du droit de grève; celle-ci devrait garantir que tous les mandants peuvent prendre une part active à la procédure, que les solutions se fondent sur le consensus et que les résultats adoptés sont universellement pertinents et acceptés.

- 230.** L'objectif du groupe des employeurs est de faire en sorte que la commission d'experts ne crée pas de nouvelles obligations en plus de celles prévues par les mandants tripartites lors de la Conférence. La commission d'experts devrait renvoyer aux mandants les questions difficiles ou les lacunes liées à une convention pour qu'ils y apportent une solution; c'est précisément parce qu'elle ne l'a pas fait dans le cas du droit de grève que le différend actuel existe.
- 231.** Si l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT prévoit un moyen de résoudre les questions ou les difficultés d'interprétation, en revanche la Cour internationale de Justice (la Cour) ne devrait être saisie qu'en dernier ressort. Il serait préférable de rechercher des solutions internes qui bénéficient d'un large soutien des mandants. Les avis consultatifs de la Cour ne sont pas juridiquement contraignants. Le groupe des employeurs doute qu'il soit juridiquement envisageable de faire référence, dans la Note introductive, à un engagement à donner la suite voulue à l'avis de la Cour en le considérant comme définitif et contraignant, en particulier pour ceux qui n'ont pas soutenu le renvoi à la Cour. Il n'a pas été tenu compte des répercussions pour les acteurs non étatiques. De plus, ce type d'engagement peut accroître la pression exercée sur les pays ayant ratifié la convention concernée et avoir des conséquences négatives, notamment une perte de confiance dans la prévisibilité et la fiabilité des obligations en vertu des conventions ratifiées et, par voie de conséquence, la réticence des mandants à établir de nouvelles normes.
- 232.** Pour que la procédure suscite la confiance nécessaire, la demande de renvoi ne devrait être examinée que si elle a le soutien de la majorité de tous les États parties à la convention concernée. La Conférence devrait jouer un rôle tout au long de la procédure en vue de garantir la participation des États parties directement concernés par un avis consultatif de la Cour. Le groupe des employeurs s'inquiète de ce que le Département des normes internationales du travail pourrait ne pas observer une stricte neutralité, surtout lorsqu'une difficulté résulte d'une évaluation de la commission d'experts. En outre, il considère que les interprétations d'une convention faisant l'objet d'un examen par la Cour devraient être suspendues pendant la procédure.
- 233.** Le groupe des employeurs ne peut accepter ni la Note introductive ni le cadre de procédure proposés. Des changements sur le fond sont nécessaires pour traduire les vues de la majorité, ce qui appelle de nouvelles consultations, ainsi que la recherche d'un consensus entre les mandants.
- 234.** En ce qui concerne les propositions de mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, le groupe des employeurs émet des observations sur le fond quant à la structure et à la composition d'un tribunal interne et reste disposé à en discuter avec le Bureau.
- 235.** Le groupe des employeurs propose les amendements suivants au projet de décision:
- Le Conseil d'administration décide de poursuivre, à sa 349^e session, en novembre 2023, la discussion sur:
- a) ~~d'approuver~~ les éventuelles questions en suspens dans la Note introductive et le cadre de procédure concernant le renvoi de questions ou de difficultés d'interprétation devant la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT tels qu'ils figurent à l'annexe I du document GB.347/INS/5;
 - b) ~~de poursuivre la discussion sur~~ la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, et prie à cette fin le Directeur général d'organiser des consultations tripartites en vue de l'élaboration d'un projet de règles concernant l'institution d'un tribunal, pour examen; ~~à sa 352^e session (novembre 2024).~~

c) les autres propositions visant à assurer la sécurité juridique et à renforcer le système de contrôle, notamment par l'inscription de cette question, pour examen, à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail.

- 236.** L'oratrice espère qu'il sera possible de trouver un moyen positif d'aller de l'avant, mais souligne que, la question à l'examen étant complexe et hautement sensible, du temps doit être consacré à la recherche d'une solution consensuelle.
- 237. La porte-parole du groupe des travailleurs** rappelle que, comme le Conseiller juridique l'a précédemment expliqué, l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution prévoit le renvoi à la Cour des questions d'interprétation. Le paragraphe 2 du même article énonce simplement la possibilité de saisir un tribunal dont la sentence peut, en tout état de cause, être annulée par une décision de la Cour. Il est donc clair que, selon la Constitution et le cadre juridique de l'OIT – qu'il n'est pas question de modifier –, il n'est pas strictement nécessaire de disposer d'un cadre de procédure et il n'existe aucune exigence quant au soutien minimum requis pour renvoyer une question d'interprétation ou en déterminer la gravité. De même, il ne faut pas nécessairement avoir épuisé tous les autres moyens avant de procéder à un renvoi. Le seul frein est prévu à l'article 37, paragraphe 2, en vertu duquel le Conseil d'administration doit approuver la saisie d'un tribunal. Dès lors, même en l'absence d'un cadre de procédure, les Membres de l'OIT peuvent soulever une question d'interprétation et demander la saisine de la Cour; le point doit être inscrit à l'ordre du jour du Conseil d'administration pour décision conformément à ses procédures normales.
- 238.** Il n'existe actuellement qu'un seul différend profond et persistant en matière d'interprétation au sein de l'Organisation, lequel porte sur la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, et la compétence de la commission d'experts à fournir des orientations à cet égard. Le groupe des travailleurs estime que ce n'est pas une question mineure, car le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale et du droit de négociation collective; le droit de grève corrige le rapport de force inégal entre les travailleurs, d'une part, et les employeurs et les entreprises, d'autre part. Bien que le droit de grève ne soit pas un droit absolu, il y a des limites aux restrictions dont il peut faire l'objet, comme l'ont établi les orientations de longue date et faisant autorité de la commission d'experts. Il est préjudiciable, non seulement pour les travailleurs, mais aussi pour la réputation et la crédibilité de l'Organisation, que l'OIT ne confirme pas que le droit de grève est reconnu et protégé en vertu de la convention n° 87. Les employeurs et leurs organisations n'hésitent pas à faire appel au pouvoir judiciaire pour contester une grève, mais semblent réticents à utiliser correctement les moyens constitutionnels existants pour résoudre la question du droit de grève. Même s'il n'est pas strictement nécessaire, le cadre de procédure proposé pourrait fournir une approche graduelle pour examiner les obligations en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Le groupe des travailleurs est disposé à discuter de bonne foi des détails du cadre, mais ne souhaite pas entamer des discussions générales supplémentaires qui ne feront que créer des retards supplémentaires.
- 239.** Le cadre de procédure devrait être simple, pratique et conforme autant que possible aux procédures actuelles du Conseil d'administration. Il devrait aussi pleinement tenir compte des orientations fournies durant la 344^e session du Conseil d'administration. Le groupe des travailleurs est dans l'ensemble favorable au cadre de procédure proposé et en approuve les éléments tels qu'ils sont énoncés aux paragraphes 14 et 15 du document. En ce qui concerne le niveau de soutien ou «seuil» requis pour déclencher une discussion en bonne et due forme au Conseil d'administration quant à l'opportunité d'un renvoi devant la Cour, tout seuil devrait être indicatif, car il régit la soumission d'une demande plutôt que la procédure de prise de décision elle-même. Le cadre juridique existant ne prévoit pas de limites quant au nombre de

membres ou de groupes qui peuvent soulever une question d'interprétation. Toutefois, dans le souci d'établir un cadre pratique, le groupe des travailleurs peut soutenir un seuil indicatif de 20 membres du Conseil d'administration pour déposer une demande de renvoi, étant entendu que ce seuil ne saurait, d'un point de vue juridique, instituer une règle en matière de recevabilité. Le seuil d'au moins 30 États Membres de l'Organisation devrait être adapté ou supprimé. Même s'il semble logique de permettre à des États qui ne sont pas représentés au sein du Conseil d'administration de soumettre des demandes, des précisions doivent être données concernant le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs. En outre, bien que la Note introductive mentionne la possibilité de soumettre au bureau du Conseil d'administration les demandes de renvoi pour lesquelles le degré de soutien requis n'est pas atteint, ce point devrait être traité dans le texte relatif au cadre de procédure pour garantir la cohérence avec le cadre juridique de l'Organisation, qui ne prévoit pas de seuil. Cinq des six instances introduites devant la devancière de la Cour l'avaient été par des États Membres agissant seuls et avaient trait à des questions clés devant être clarifiées.

- 240.** En ce qui concerne les délais, il est essentiel de veiller à ce que les décisions du Conseil d'administration ne soient pas retardées indéfiniment; il est exact d'affirmer que le recours à l'article 37, paragraphe 1, est une mesure de dernier ressort en cas de différend profond et persistant en matière d'interprétation. Toutefois, l'expression «dernier ressort» ne doit pas être interprétée comme signifiant que tout renvoi doit être précédé de procédures interminables. Reconnaître l'importance du dialogue social n'exclut pas la possibilité de saisir un tribunal, car des différends qui nécessitent un avis juridique faisant autorité peuvent survenir même lorsqu'il existe des systèmes de dialogue social et de négociation collective hautement développés. Le fait que le dialogue social n'aboutisse pas à une solution ne doit pas non plus être une condition préalable formelle au renvoi d'une question. À la 344^e session du Conseil d'administration, il a été convenu que les différends en matière d'interprétation de questions juridiques, telles que l'interprétation faisant autorité d'une convention, ne pouvaient pas être réglés par le dialogue social, car celui-ci n'offre pas la sécurité juridique nécessaire. Le groupe des travailleurs soutient donc le libellé du paragraphe 5 du cadre proposé et estime que l'inclusion de toute autre condition que devrait remplir le Conseil d'administration avant de pouvoir porter une question devant la Cour irait à l'encontre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution qui ne prévoit pas ce genre de condition. Il souscrit également au paragraphe 6, selon lequel le Conseil d'administration doit examiner simultanément le renvoi et la question juridique.
- 241.** Concernant le paragraphe 21 du document, l'oratrice souligne que le Conseil d'administration a pleine compétence pour se prononcer sur un renvoi compte tenu du mandat que la Conférence lui a confié en 1949. Permettre à tous les États Membres d'intervenir dans la prise de décision du Conseil d'administration sur les renvois au titre de l'article 37 créerait un précédent fâcheux et remettrait en question la position du Conseil. Le groupe des travailleurs n'y est pas favorable. Toutefois, il estime acceptable la proposition qui est faite au paragraphe 8 du projet de cadre de procédure de donner aux États Membres qui ne sont pas représentés au sein du Conseil la possibilité de soumettre des observations écrites. Si les gouvernements tiennent à ce que la Conférence soit associée à la procédure, le groupe des travailleurs peut envisager une disposition permettant à cette dernière de valider la décision du Conseil d'administration, comme le décrit le paragraphe 22 du document, pour autant que l'usage de cette disposition soit limité au cas par cas. Par conséquent, le groupe des travailleurs soutient le texte proposé au paragraphe 10 du cadre de procédure.

242. S'agissant des dispositions de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, l'oratrice fait remarquer que la création d'un tribunal n'avait pas suscité d'intérêt auparavant. Le groupe des employeurs a d'ailleurs déclaré à la 344^e session du Conseil d'administration qu'un tel tribunal ne conviendrait pas pour résoudre des questions de longue date, complexes et litigieuses telles que l'interprétation par la commission d'experts du droit de grève dans le cadre de la convention n° 87. L'oratrice aimerait savoir si le groupe des employeurs est toujours de cet avis. Le groupe des travailleurs partage l'analyse du Bureau et du Conseiller juridique selon laquelle l'article 37, paragraphe 2, vise à résoudre des questions techniques de portée limitée plutôt que des différends graves aux conséquences systémiques plus larges, et ne garantit pas la sécurité juridique. Outre le fait qu'un éventuel tribunal interne pourrait porter atteinte à l'autorité et à l'indépendance du système de contrôle actuel, dont la commission d'experts, et à l'obligation d'examiner les différends ayant des incidences de grande ampleur en recourant à l'article 37, paragraphe 1, il n'est pas judicieux de se lancer dans une procédure au titre de l'article 37, paragraphe 2, car rien ne garantit qu'elle apportera la sécurité juridique nécessaire. Par conséquent, le groupe des travailleurs déconseille vivement d'élaborer d'autres propositions en vue d'instituer un tribunal interne sur la base de l'article 37, paragraphe 2, car cela ne contribuerait pas à régler le différend actuel sur le droit de grève qui ne peut être examiné que par le truchement de l'article 37, paragraphe 1. Le groupe des travailleurs propose donc un amendement à l'alinéa *b*) du projet de décision:
- b*) de poursuivre la discussion sur la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, ~~et prie à cette fin le Directeur général d'organiser des consultations tripartites en vue de l'élaboration d'un projet de règles concernant l'institution d'un tribunal, pour examen à sa 352^e session (novembre 2024).~~
243. Pour ce qui est de l'amendement proposé par le groupe des employeurs, l'oratrice s'élève contre la proposition de reporter encore les discussions, des consultations approfondies ayant déjà eu lieu. Bien qu'il ait insisté sur la nécessité de parvenir à un consensus, le groupe des employeurs s'est déjà opposé au consensus existant en remettant en question l'interprétation de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève. Le nouvel alinéa *c*) proposé, qui prévoit d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence une question appelant une discussion, manque de clarté et donne à penser qu'aucun mécanisme ne permet actuellement d'atteindre la sécurité juridique, alors que l'article 37 de la Constitution couvre cette situation de manière adéquate, comme le mentionne la décision du Conseil d'administration de mars 2022 concernant le plan de travail visant à renforcer le système de contrôle. Le groupe des travailleurs ne soutient donc pas l'amendement proposé par le groupe des employeurs.
244. **S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, une représentante du gouvernement du Malawi souligne l'importance du dialogue social pour régler les différends. Son groupe adhère aux critères convenus pour renvoyer une question devant la Cour en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Tout cadre de procédure devrait être uniformément appliqué à toutes les demandes. L'oratrice prend note de la proposition visant à associer tous les États Membres à la discussion concernant la saisine de la Cour. Le groupe de l'Afrique convient que le Conseil d'administration, réuni en comité plénier, est un organe approprié pour faire le tri entre les demandes de renvoi, les examiner et en débattre, et il est d'avis que la Conférence approuve les demandes au moyen d'une résolution. L'oratrice réaffirme qu'il est nécessaire que le Bureau reste neutre et impartial tout au long de la procédure de renvoi.
245. En ce qui concerne les propositions relatives à l'article 37, paragraphe 2, l'oratrice estime que la saisine de la Cour devrait être une mesure de dernier ressort. En conséquence, un tribunal interne devrait être institué en tant que mécanisme de règlement des différends en première instance et prendre la forme d'une structure permanente ou d'un dispositif ad hoc. Les parties

qui ne seraient pas satisfaites de la décision de ce tribunal auraient alors la possibilité de se tourner vers une autorité supérieure. L'oratrice adhère aux critères de sélection des juges, dont elle souligne la nécessité de préserver l'indépendance et l'impartialité tout en veillant à la représentation des différents systèmes juridiques. La procédure de sélection tripartite devra être transparente et inclusive. Du reste, un équilibre devra être établi entre les fonctions de contrôle de l'application et l'interprétation du tribunal. Il ne devrait y avoir aucune restriction si une partie s'estime lésée par une sentence du tribunal. L'oratrice note que, même si une sentence du tribunal peut être contestée, le Conseil d'administration devra toujours approuver le renvoi de toute question devant la Cour.

- 246.** Le groupe de l'Afrique a plusieurs questions en suspens. L'oratrice prie le Bureau de préciser si les avis consultatifs de la Cour seront contraignants pour tous les États Membres. Elle demande pourquoi la procédure de renvoi en vertu de l'article 37, paragraphe 1, doit être adoptée avant qu'un accord soit trouvé sur la création d'un tribunal interne. Le Bureau devrait éclaircir les points suivants: les raisons pour lesquelles un tribunal interne ne pourrait pas être compétent pour toutes les questions d'interprétation; les critères qui seront employés pour déterminer les questions les plus importantes; le rôle du Conseil d'administration et de la Conférence pour ce qui est de décider si un cas doit être renvoyé devant le tribunal interne proposé ou devant la Cour; et la procédure et le délai pour porter un différend devant la Cour.
- 247. S'exprimant au nom du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (GRULAC),** une représentante du gouvernement de la Colombie dit que l'article 37 fournit un cadre pour aborder les divergences d'interprétation des conventions. Une procédure simple, transparente et équitable au titre de l'article 37, paragraphe 1, assurerait la stabilité sans créer de dispositions supplémentaires. L'oratrice est favorable, aux fins de la saisine de la Cour, à la fixation d'un seuil indicatif qui pourrait s'appliquer aux membres du Conseil d'administration ou aux États Membres, pour faire en sorte que tout État Membre de l'Organisation soit en mesure d'engager une procédure au titre de l'article 37. Il convient aussi de prévoir un calendrier pour les délibérations du Conseil d'administration relatives à des renvois éventuels, et la Conférence devrait approuver la saisine de la Cour, après analyse approfondie par le Conseil. Il faut veiller à ce que tous les gouvernements intéressés puissent participer à ces discussions dans le respect des règles de procédure. L'oratrice convient que les activités de contrôle régulier ne devraient pas être suspendues lorsqu'une instance est introduite devant la Cour.
- 248.** En ce qui concerne le cadre de procédure proposé, l'oratrice souscrit: à l'objectif de saisine de la Cour au titre de l'article 37, paragraphe 1; au rôle du Conseil d'administration dans la procédure de renvoi; au calendrier établi pour les délibérations du Conseil à cet égard; et à la participation à ces délibérations d'États Membres qui ne sont pas représentés au sein du Conseil d'administration. Le Bureau doit veiller à faire preuve de discrétion, de neutralité et d'impartialité tout au long de la procédure. Le GRULAC convient que l'avis de la Cour ainsi qu'une analyse de toutes mesures nécessaires pour y donner suite devraient être soumis au Conseil d'administration. En outre, le délai accordé à ces discussions devrait être limité à deux sessions consécutives. Toute procédure convenue par le Conseil d'administration devrait être ajoutée aux règles de procédure du Conseil.
- 249.** Pour le GRULAC, l'institution d'un tribunal interne doit faire l'objet d'une étude plus approfondie. Un tel tribunal ne pourrait être utilisé que pour régler des différends de portée plus limitée ou moins complexes, en se concentrant uniquement sur l'interprétation des normes.

- 250. S'exprimant au nom du groupe des pays industrialisés à économie de marché (PIEM)**, une représentante du gouvernement des États-Unis d'Amérique insiste sur l'importance de la sécurité juridique pour le système de contrôle de l'Organisation et le maintien du corpus de normes internationales du travail. L'article 37 énonce une disposition claire aux fins de la résolution des difficultés d'interprétation. Le différend relatif au le droit de grève existe de longue date et entrave le fonctionnement du système de contrôle, surtout en ce qui concerne l'application de la convention n° 87. Le Conseil d'administration a l'obligation de régler ce différend. Par conséquent, le groupe des PIEM soutient l'élaboration d'un cadre de procédure au titre du paragraphe 1 de l'article 37 et souligne que les différends qui méritent d'être renvoyés devant la Cour devraient l'être sans préjudice des discussions en cours sur les dispositions au titre du paragraphe 2 de l'article 37.
- 251. S'exprimant au nom de la majorité des pays de l'Asie et du Pacifique**, un représentant du gouvernement de la Chine indique que tout conflit survenant dans le monde du travail, y compris les questions relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT, devrait, dans la mesure du possible, être résolu par le dialogue social tripartite. L'article 37 propose une solution de dernier ressort et ne doit être utilisé qu'avec prudence. Le cadre de procédure proposé au titre de l'article 37, paragraphe 1, et sa Note introductive n'apaisent pas certaines des préoccupations majeures de son groupe. Le pouvoir de décision a certes été délégué au Conseil d'administration, mais la Conférence est un cadre plus approprié pour discuter du renvoi d'un différend devant la Cour. Il revient également à la Conférence de définir les mesures à prendre pour donner suite à l'avis consultatif de la Cour. Compte tenu du caractère contraignant d'un avis consultatif de la Cour, toute décision de renvoi doit être prise par consensus et non par un vote à la majorité. Par conséquent, il serait approprié de prévoir un délai de deux sessions consécutives du Conseil d'administration, ainsi que la possibilité de prolonger les discussions le cas échéant. Considérant qu'un seuil de soutien à une demande de renvoi devrait être fixé pour que celle-ci soit examinée par le Conseil d'administration, l'orateur demande au Bureau de préciser ses propositions relatives au nombre exact d'États requis pour entamer une discussion. Un nombre plus élevé d'États Membres traduirait mieux l'importance de la question.
- 252.** Son groupe salue les propositions préliminaires relatives à la création d'un tribunal interne, y compris l'établissement de règles de procédure pour cet organe, ce qui appelle des consultations tripartites. L'article 37, paragraphe 2, prévoit clairement le renvoi de toute difficulté relative à l'interprétation d'une convention devant un tribunal interne dont le mandat ne doit donc pas être limité. Ce tribunal doit être un dispositif ad hoc pour faire en sorte que les juges qui examinent un différend disposent de l'expertise requise, et sa composition doit garantir une représentation équilibrée des différents systèmes juridiques, des régions et des genres.
- 253.** Le Conseil d'administration devrait approuver des procédures de mise en œuvre des deux paragraphes de l'article 37 avant de saisir la Cour. Par conséquent, le groupe de pays au nom duquel l'orateur s'exprime appuie les amendements apportés au projet de décision par le groupe des employeurs et ne soutient pas le projet de décision dans sa forme initiale.
- 254. S'exprimant au nom de l'Union européenne (UE) et de ses États membres**, un représentant du gouvernement de la Suède indique que l'Albanie, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, le Monténégro, la Serbie, la Géorgie, l'Islande et la Norvège s'associent à sa déclaration. Il souscrit à la déclaration prononcée au nom du groupe des PIEM. Le désaccord prolongé sur le droit de grève dans le contexte de la convention n° 87 doit être résolu dans le cadre des dispositions de l'article 37, paragraphe 1. L'orateur estime que la Cour est bien placée pour examiner ce différend et il invite le Conseil d'administration à la saisir sans délai.

255. Le cadre de procédure proposé pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 37, paragraphe 1, ne devrait pas changer les règles de procédure du Conseil d'administration. Le seuil requis pour soumettre une demande de renvoi doit être indicatif et non prescriptif, il devrait obtenir un soutien régional, et la décision pourrait être prise à la majorité simple. L'UE et ses États membres sont d'avis que la décision finale sur la saisine de la Cour peut être adoptée par la Conférence plutôt que par le Conseil d'administration. Il reviendrait exclusivement au Directeur général de préparer le dossier, et le Bureau devrait rester neutre et impartial en toutes circonstances. Le cadre de procédure proposé et les propositions relatives à l'application de l'article 37, paragraphe 2, doivent être examinés séparément. Par conséquent, l'UE et ses États membres soutiennent l'amendement au projet de décision présenté par le groupe des travailleurs.
256. **S'exprimant au nom d'un groupe de pays composé de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**, une représentante du gouvernement de l'Australie déclare que le cadre de procédure proposé au titre de l'article 37, paragraphe 1, établit une méthode claire et prête à l'emploi et que son adoption ne saurait conditionner la soumission d'une requête pour avis consultatif de la Cour. Le cadre proposé faciliterait la mise en œuvre d'une procédure de recours rationnelle, efficace et assortie de délais, ce qui est un élément essentiel d'une bonne gouvernance. Son groupe est favorable à un seuil indicatif de 20 membres du Conseil d'administration ou de 30 États Membres; soutient un délai maximum de deux sessions du Conseil pour délibérer sur le renvoi d'un différend devant la Cour et déterminer la question juridique à porter devant elle; et convient qu'une décision de renvoi devant la Cour peut être soumise à l'approbation de la Conférence. Bien qu'il ne voie pas d'intérêt à poursuivre actuellement l'examen de l'article 37, paragraphe 2, le groupe de pays au nom duquel s'exprime l'oratrice soutient le projet de décision et l'amendement proposé par le groupe des travailleurs. Le Conseil d'administration devrait se prononcer sur le projet de cadre de procédure à sa session en cours. Le groupe ne peut pas appuyer l'amendement proposé par le groupe des employeurs.
257. **Un représentant du gouvernement de l'Argentine** dit qu'un mécanisme de renvoi des différends devant la Cour renforcerait le système de contrôle. Toutefois, aucune procédure supplémentaire n'est nécessaire pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 37. Le cadre de procédure proposé garantirait la sécurité juridique et renforcerait la gouvernance au sein de l'OIT, contribuant ainsi à la réalisation du travail décent pour tous. L'orateur accueille favorablement les propositions relatives à l'institution d'un tribunal interne aux fins de la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 37, mais estime que de plus amples analyses sont nécessaires. Le Conseil d'administration ne devrait se prononcer que sur la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'article 37, et, à ce titre, l'Argentine soutient l'amendement au projet de décision soumis par le groupe des travailleurs.
258. **Un représentant du gouvernement de la Chine** reconnaît que des problèmes se posent de longue date quant à l'interprétation des conventions et que la sécurité juridique garantit la stabilité et la crédibilité du système de contrôle. Tous les travaux en la matière devraient se fonder sur l'application de l'article 37, et aucun processus législatif ne devrait être établi. Le cadre de procédure proposé au titre de l'article 37, paragraphe 1, aurait d'importantes conséquences pour les mandants tripartites. Tous les États Membres devraient pouvoir participer aux discussions et à la prise de décision concernant le renvoi de différends devant la Cour, et l'efficacité et l'équité du processus devraient être assurées. Il convient de revoir le projet de cadre de procédure en tenant compte des observations qui ont été formulées, de manière à répondre aux préoccupations de toutes les parties et à s'assurer qu'il pourra être adopté par consensus. En ce qui concerne l'institution d'un tribunal interne, les mandants

tripartites soulignent l'importance de résoudre les différends par le dialogue. Le gouvernement de la Chine réaffirme que le dialogue est le seul moyen de résoudre les différends et de garantir le fonctionnement du système de contrôle en renforçant la coopération et en évitant la confrontation. L'orateur exhorte le Bureau à explorer d'autres arrangements institutionnels. La Chine soutient le projet de décision tel qu'amendé par le groupe des employeurs.

- 259. Un représentant du gouvernement de l'Allemagne** déclare que le lien entre la liberté syndicale et le droit de grève a été remis en question à maintes reprises, ce qui limite le contrôle efficace des normes de l'OIT s'y rapportant. Cette situation est inacceptable, et l'orateur demande que la question soit réglée le plus rapidement possible. Le cadre de procédure proposé est bien conçu, équilibré, viable et ancré dans la Constitution de l'OIT, et il tient compte des préoccupations et des commentaires de tous les mandants. L'orateur demande instamment au Conseil d'administration d'approuver cette solution pour la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 1.
- 260. Une représentante du gouvernement de la Colombie** reconnaît la nécessité d'une procédure de renvoi des différends en matière d'interprétation des normes devant la Cour, conformément à l'article 37, paragraphe 1. Elle salue les efforts déployés pour préparer un cadre de procédure clair, objectif et transparent. Compte tenu des conséquences possibles de toute recommandation émise par un organe de contrôle sur la législation d'un pays, il faudrait examiner plus avant la proposition de créer un tribunal interne en vertu de l'article 37, paragraphe 2. Un tel tribunal devrait veiller à représenter les différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Le Bureau devrait se pencher sur les éventuelles incidences budgétaires et veiller à ce que tout nouveau dispositif n'ait pas d'impact négatif sur les mécanismes existants du système de contrôle. La Colombie soutient le projet de décision et l'amendement proposé par le groupe des travailleurs; elle ne souscrit pas à l'amendement soumis par le groupe des employeurs.
- 261. Une représentante du gouvernement du Mexique** souligne que la sécurité juridique dans l'interprétation des conventions devrait être garantie. L'article 37, paragraphe 1, fournit une base pour le règlement des différends, et ses dispositions n'appellent pas d'interprétation supplémentaire. Le Conseil d'administration devrait adopter, à sa session en cours, une procédure simple, transparente et équitable pour la saisine de la Cour en cas de différend. Les propositions relatives à la mise en œuvre de l'article 37, paragraphe 2, nécessitent un examen plus approfondi. Par conséquent, le Mexique soutient le projet de décision tel qu'amendé par le groupe des travailleurs.
- 262. Un représentant du gouvernement du Japon** souligne qu'il est important d'avancer sur la question. La discussion tripartite doit être le principe de base à respecter face un problème difficile, mais il faut aussi reconnaître qu'un problème doit être réglé. Le cadre de procédure proposé pour le renvoi d'un différend en vertu de l'article 37, paragraphe 1, peut constituer la base d'un consensus au sein du Conseil d'administration. L'orateur demande que le principe de la consultation tripartite soit clarifié de manière exhaustive et se déclare ouvert à la discussion sur toute question spécifique.
- 263. Un représentant du gouvernement du Chili** convient qu'une procédure simple, transparente et équitable est nécessaire pour renforcer le système de contrôle de l'OIT et assurer la sécurité juridique face aux divergences d'interprétation des conventions. Le Chili soutient le projet de décision tel qu'amendé à l'alinéa b) par le groupe des travailleurs.

- 264. Un représentant du gouvernement du Bangladesh** relève que le tripartisme est le principe fondamental qui guide les travaux de l'OIT; le moment est critique, parce que le Conseil d'administration doit décider d'une exception à ce principe. L'orateur n'est pas favorable à la mise en place d'une approche qui pourrait avoir des effets en cascade. Des points de vue divergents sur la question de la sécurité juridique au titre de l'article 37 ont été exprimés durant les discussions de groupe, et il faut en tenir compte pour la suite. L'orateur propose que la discussion soit poursuivie afin de parvenir à une décision consensuelle. Il faudrait adopter, pour les questions d'interprétation, une approche interne qui serait guidée par l'héritage, la jurisprudence interinstitutionnelle et la culture institutionnelle. Les deux alinéas de l'article 37 devraient être examinés ensemble et faire l'objet d'une décision à l'issue d'un débat plus approfondi.
- 265. Une représentante du gouvernement de l'Inde** déclare que le solide corpus de normes internationales du travail que l'OIT et ses mandants ont contribué à constituer et à maintenir a joué un rôle essentiel dans la promotion de conditions de travail décentes et productives pour la main-d'œuvre mondiale. Les questions relatives à l'interprétation de ces normes doivent être résolues pour garantir une supervision et une mise en œuvre efficaces. En tant que seule institution tripartite du système des Nations Unies, l'OIT a résolu efficacement les questions d'interprétation dans le passé. La mise en œuvre des normes grâce au dialogue social et aux consultations tripartites est au cœur de l'action de l'OIT. Le recours au mandat de la Cour pour régler les questions d'interprétation en vertu de l'article 37, paragraphe 1, doit donc être subordonné à l'épuisement de toutes les voies de résolution par la consultation tripartite. Le renvoi de questions d'interprétation à la Cour ou à un tribunal interne ne devrait être envisagé que lorsqu'un seuil raisonnablement élevé a été atteint, dont un niveau élevé de soutien d'une majorité d'États parties à la convention concernée. Une approche prescriptive plutôt qu'indicative garantirait que le recours à l'article 37 n'est utilisé que pour des différends profonds et persistants. Toute question d'interprétation devrait d'abord être soumise au tribunal interne créé en application de l'article 37, paragraphe 2, avant d'être renvoyée à la Cour; l'OIT devrait donc d'abord instituer le tribunal interne chargé d'examiner ces questions. L'oratrice est convaincue que tout différend ou blocage peut être résolu par des consultations ou des structures tripartites de l'OIT.
- 266. Un représentant du gouvernement de la Fédération de Russie** indique qu'il ressort des consultations informelles tenues sur ce point que de nombreux États, sinon la majorité, considèrent le recours à l'article 37, paragraphe 1, comme une mesure de dernier ressort en cas de différend profond et persistant en matière d'interprétation. La Fédération de Russie partage ce point de vue. Le cadre de procédure pour la mise en œuvre doit donc établir un équilibre prudent entre le libellé plutôt général du paragraphe 1 de l'article 37 et la nécessité d'épuiser au préalable tous les mécanismes internes de règlement des différends de l'OIT, en s'appuyant avant tout sur le dialogue social. Cet objectif peut être atteint, premièrement, en fixant un seuil élevé pour que le Conseil d'administration envisage formellement le recours à l'article 37: il faut dégager un consensus, ou du moins une majorité qualifiée des membres du Conseil d'administration, à cette fin, et envisager de faire participer les États parties à la convention qui est l'objet du différend. Deuxièmement, la décision finale de renvoi doit être prise par la Conférence. Ce point est important non seulement parce qu'il constitue une garantie, mais aussi parce que l'avis consultatif final de la Cour aura des incidences sur l'interprétation et l'application de tous les instruments juridiques de l'OIT, au-delà des termes spécifiques du différend à l'origine de la saisine. Le plus grand nombre possible d'États Membres devrait donc participer à la procédure, en particulier les États parties à la convention qui seraient concernés par l'avis consultatif.

267. L'intervention de la Conférence ne doit pas se limiter à la simple validation d'une décision du Conseil d'administration, car la Conférence doit avoir la possibilité d'examiner la question sur le fond. L'orateur n'approuve pas la proposition visant à fixer un délai pour l'examen d'une question: précipiter les choses c'est risquer de saper les tentatives de règlement du différend par le dialogue social. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 37 est suffisamment général pour que de telles garanties puissent être prises sans aller à l'encontre de l'objet et du but de l'article. De surcroît, le paragraphe 2 de l'article 37 doit faire l'objet d'un examen approfondi. L'orateur ne voit pas l'intérêt de procéder à l'élaboration d'un règlement pour le tribunal, du moins selon le calendrier proposé dans le projet de décision.
268. **Un représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) remercie les membres du Conseil d'administration pour la richesse de leurs contributions, qui rendent justice à l'importance institutionnelle capitale du sujet. La sécurité juridique est en effet un principe fondateur de tous les systèmes juridiques, ce qui signifie a contrario que l'insécurité juridique constitue une menace directe et sérieuse pour tout système juridique. Il remercie tous les membres qui ont participé à la série de consultations et de réunions d'information que le Bureau a organisées au cours des quatre derniers mois en vue de mieux expliquer les dimensions constitutionnelles, juridiques et historiques de la question, afin que le Conseil puisse prendre une décision en connaissance de cause.
269. Répondant aux questions posées sur l'effet juridique des avis consultatifs de la Cour, l'orateur précise que, en vertu du Statut de la Cour internationale de justice, les avis consultatifs en tant que tels n'ont pas force obligatoire. Toutefois, un caractère contraignant – également appelé décisif, concluant ou faisant autorité – peut leur être attribué par d'autres voies. La section 32 de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est un exemple de clause qui attribue spécifiquement un caractère décisif à un avis consultatif par ailleurs non contraignant. Dans un article intitulé *"Binding" Advisory Opinions of the International Court of Justice*, Roberto Ago, ancien juge à la Cour et ancien membre de la commission d'experts, indique que les instruments constitutifs de certaines organisations, dont l'OIT, établissent le caractère contraignant des avis consultatifs de la Cour en les qualifiant de «décision». Dans le cas de l'OIT, le caractère contraignant des avis consultatifs découle non seulement de la lettre de l'article 37, paragraphe 1, qui fait explicitement référence à «l'appréciation de la Cour internationale de Justice», mais aussi de l'esprit de ce même article en tant que clause de règlement des différends prévoyant les moyens d'action obligatoires à engager en dernier ressort. Un élément tout aussi important est la compréhension unanime et profonde que tous les mandants de l'OIT ont du fait que les avis consultatifs rendus en vertu de l'article 37, paragraphe 1, sont contraignants, définitifs et font autorité pour l'Organisation, ses organes et ses Membres. La note de bas de page 11 du document contient un lien hypertexte vers une compilation de déclarations de représentants de tous les mandants de l'OIT affirmant le caractère contraignant des avis consultatifs rendus par la Cour. Tous les documents récents que le Bureau a établis sur la question sont clairs et cohérents en ce qui concerne l'effet juridique des avis consultatifs demandés à la Cour au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.
270. S'agissant du niveau indicatif de soutien, ou «seuil», requis pour qu'une demande de renvoi soit examinée, et en particulier de l'avis exprimé par le groupe des employeurs, selon lequel le Conseil d'administration ne peut être saisi d'une demande de renvoi que si la majorité des États Membres ayant ratifié la convention en question soutient la requête, l'orateur note que, d'un point de vue strictement juridique, il ne semble pas y avoir de raison valable de faire une distinction entre les États ayant ratifié la convention et ceux qui ne l'ont pas fait. Si une distinction était faite, cela signifierait qu'un État devrait ratifier une convention avant de

pouvoir soulever la moindre question au sujet de cette convention; or la plupart des demandes d'avis officieux que le Bureau reçoit émanent d'États Membres qui n'ont pas encore ratifié la convention en question. De plus, définir le seuil exclusivement par référence aux États ayant ratifié une convention donnerait nécessairement les employeurs et les travailleurs de la possibilité de soumettre une demande de renvoi, puisque seuls les États peuvent ratifier des conventions internationales du travail. Au paragraphe 18 du document, le Bureau a traduit le point de vue exprimé lors des consultations sur la majorité à atteindre, mais estime que fixer le seuil indicatif à un niveau aussi élevé serait excessivement restrictif.

- 271.** Au sujet du délai indicatif proposé, à savoir un maximum de deux sessions du Conseil d'administration, l'orateur affirme qu'il est comparable aux délais indicatifs appliqués à d'autres procédures et processus du Conseil d'administration. C'est notamment le cas de la procédure d'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence, énoncée au paragraphe 54 de la Note introductive du *Recueil de règles applicables au Conseil d'administration* du Bureau international du Travail, qui fait mention de deux sessions. Le délai proposé ne serait qu'une indication et, en cas de difficultés, il appartiendrait au Conseil d'administration de décider de la marche à suivre.
- 272.** S'il est précisé au paragraphe 2 du cadre de procédure qu'une demande de renvoi devra être déposée par «au moins 20 membres titulaires du Conseil d'administration», c'est pour approcher la majorité requise au cas où la procédure de saisine devrait faire l'objet d'un vote. Les groupes non gouvernementaux comptant chacun 14 membres au sein du Conseil, le «seuil» de 20 membres comprendrait nécessairement un groupe non gouvernemental. L'autre possibilité, à savoir «au moins [...] 30 États Membres (qu'ils soient ou non membres du Conseil d'administration)» vise à répondre à l'attente légitime des États non représentés au Conseil d'administration de pouvoir lui soumettre une question d'interprétation qu'ils jugent importante, dans le cas improbable où un nombre insuffisant d'États Membres titulaires se prononceraient en faveur du dépôt de la demande. Le libellé du paragraphe 2 du cadre de procédure n'interdit pas à un groupe non gouvernemental de s'associer au groupe des 30 États Membres. La formulation a donc été pensée de façon à tenir compte des intérêts de tous les mandants. La suggestion des travailleurs d'ajouter au paragraphe 2 du cadre de procédure ce qui figure déjà dans la Note introductive, à savoir que le bureau du Conseil d'administration devra examiner comment donner suite à une demande de renvoi qui n'aurait pas recueilli le niveau de soutien requis ou attendu, peut être prise en compte lors de la préparation d'une proposition de version révisée du texte si la salle en est d'accord.
- 273.** En réponse aux questions soulevées par le groupe de l'Afrique, l'orateur indique que les incidences juridiques d'un avis consultatif final de la Cour pour les États Membres ayant ratifié une convention dépendront de la ou des questions portées devant la Cour et de l'avis rendu. Toutefois, l'avis sera contraignant avant tout pour l'Organisation et ses organes de contrôle. C'est ensuite par l'intermédiaire du système de contrôle que l'avis faisant autorité de la Cour sera transmis aux États qui ont ratifié la convention en question et qui sont donc tenus de la mettre pleinement en œuvre.
- 274.** L'orateur précise que l'élaboration d'une méthode pour saisir la Cour et la création d'un tribunal interne ne sont pas liées, ce qui signifie que le cadre de procédure peut être adopté immédiatement. Si un tribunal interne devait être institué ultérieurement, l'incidence sur le cadre de procédure serait très limitée. Il faudrait, par exemple, modifier les paragraphes du cadre de procédure sous le titre «Délibérations et décision du Conseil d'administration» pour fournir des orientations sur la manière dont le Conseil d'administration déterminerait si une question ou une difficulté d'interprétation doit être portée devant la Cour ou devant le tribunal interne. Les deux juridictions faisant l'une et l'autre partie du mécanisme prévu dans la

Constitution pour le règlement des différends en matière d'interprétation, le Conseil d'administration ne devrait pas donner une définition étroite de la compétence du tribunal interne. Ce dernier pourrait en définitive examiner toute difficulté ou question d'interprétation, et il appartiendrait au Conseil d'administration d'en évaluer l'importance et de décider de la juridiction à saisir.

- 275.** Les informations sur le contexte juridique et historique qui a conduit à l'introduction du paragraphe 2 de l'article 37 au titre de l'amendement à la Constitution de 1946 ont été fournies en réponse à une demande spécifique formulée au cours des consultations. Lors de la préparation de l'amendement constitutionnel, il a été précisé que le tribunal interne prévu au paragraphe 2 de l'article 37 serait chargé du prompt règlement de toutes questions de moindre importance ou relatives à des points mineurs, qu'il n'est pas justifié de porter jusqu'à La Haye. Il a été expliqué qu'un tribunal interne était nécessaire pour répondre aux questions se situant entre celles adressées au Bureau pour obtenir son avis officiel et celles justifiant la saisine de la Cour.
- 276.** En ce qui concerne les délais possibles pour demander et obtenir un avis consultatif, l'orateur renvoie le Conseil d'administration à la représentation schématique du cadre de procédure (annexe II), ainsi qu'à l'exemple de la façon dont une résolution du Conseil d'administration pourrait se lire si une lettre devait être envoyée à la Cour (annexe I du document [GB.322/INS/5](#)). En procédant étape par étape comme le suggère la proposition de cadre de procédure, il faudra compter, en plus des deux mois nécessaires à la préparation du rapport du Bureau, deux sessions du Conseil d'administration pour prendre la décision de renvoi et rédiger la ou les questions à porter devant la Cour, la décision étant ensuite soumise à la validation de la Conférence au mois de juin. À cela s'ajoute le temps nécessaire à la Cour pour rendre son avis consultatif; le délai serait laissé à l'entière discrétion de la Cour et dépendrait de sa charge de travail, mais il devrait être de l'ordre de douze à dix-huit mois. L'orateur rappelle à cet égard que l'article 103 du règlement de la Cour prévoit la possibilité de soumettre une demande appelant une réponse urgente.
- 277.** Il appartient au Conseil d'administration de répondre à la question posée par le GRULAC de savoir si le cadre de procédure pourrait faire partie du *Recueil de règles applicables au Conseil d'administration* du Bureau international du Travail. L'orateur affirme une nouvelle fois que le niveau de soutien, ou «seuil», proposé est indicatif et non prescriptif. La possibilité que le Conseil d'administration se réunisse en comité plénier figure déjà dans le document. Le point soulevé par le représentant du gouvernement de la Chine, selon lequel l'organe prévu au paragraphe 2 de l'article 37 devrait être compétent pour tous les différends en matière d'interprétation, quelle qu'en soit la gravité, est conforme aux indications contenues dans le document qui est soumis au Conseil d'administration. En tout état de cause, toutefois, il appartiendra au Conseil d'administration de décider de l'organe juridictionnel auquel la question sera renvoyée. Enfin, le point de vue selon lequel le cadre de procédure devrait préciser que seule la Conférence sera compétente pour discuter et décider d'un éventuel renvoi imposerait de faire abstraction de la résolution de 1949 déléguant le pouvoir au Conseil d'administration. Il serait juridiquement inexact d'élaborer un cadre de procédure prévoyant que seule la Conférence est habilitée à discuter et à décider tant que celle-ci n'a pas révoqué sa résolution de 1949.
- 278. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare que le moment est venu d'aller de l'avant. Elle appelle l'attention sur les remarques du gouvernement allemand et espère que tous les gouvernements reconnaissent le caractère fondamental de la liberté syndicale et le lien que celle-ci entretient avec le droit de grève. Au cours des onze dernières années, le groupe gouvernemental n'a jamais remis ce lien en question, pas plus que l'importance et l'autorité de

la commission d'experts, qui est chargée des questions d'interprétation y afférentes. L'OIT est dotée par sa propre Constitution d'un mécanisme de règlement des différends. L'intervenante prie instamment le Conseil d'administration de déclarer que des efforts suffisants ont été faits; la discussion de cette question n'a que trop duré et elle ne voit pas l'intérêt de poursuivre le dialogue social en la matière alors qu'un consensus reste hors de portée. Le consensus est impossible tant les points de vue sont incompatibles: soit les membres acceptent l'existence d'un lien entre la convention n° 87 et le droit de grève (lien qui a déjà été établi non seulement par la commission d'experts, mais aussi par le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite) et respectent l'autorité du système de contrôle de l'OIT et de la commission d'experts, soit ils ne le font pas. Certains désaccords ne peuvent être résolus par la voie du dialogue et ne peuvent l'être que par le recours à une autorité. La Constitution de l'OIT désigne l'autorité à laquelle l'OIT peut en référer: il s'agit de la Cour. Le groupe des travailleurs demeurera toujours attaché à la nature tripartite de l'OIT et à ce que les mandants cherchent des solutions dans le cadre d'une concertation, mais tout système de dialogue social comprend nécessairement un mécanisme de règlement des différends. L'OIT devrait faire bon usage du mécanisme de règlement dont l'a dotée sa Constitution.

- 279.** L'oratrice prend bonne note de l'explication claire fournie par le Conseiller juridique quant à l'impossibilité d'accepter la fixation de seuils sur le plan juridique, le Conseil d'administration n'étant pas censé modifier la Constitution de l'OIT ni son propre cadre juridique. Il sera toujours logique qu'un groupe en désaccord avec une opinion dominante souhaite que la question soit renvoyée devant un tribunal; ainsi, le groupe des travailleurs n'entend pas empêcher le groupe des employeurs de soumettre une telle question au Conseil d'administration pour règlement, même s'il n'est pas d'accord sur celle-ci. Ce qui, selon l'oratrice, est illogique et contraire au système juridique de l'OIT, c'est de décréter qu'un groupe particulier doit s'assurer le soutien de plus de la moitié des États ayant ratifié la convention avant de pouvoir soumettre une question au Conseil d'administration. Les ordres du jour des sessions du Conseil d'administration abondent en questions qui ne font pas l'objet d'un accord au départ, mais qui sont réglées ensuite dans le cadre des procédures normales, c'est-à-dire soit en cherchant un consensus soit, en l'absence de consensus, en décidant par un vote à la majorité. Dans le cadre du système des Nations Unies, il est important de ne jamais être bloqué par un impératif d'unanimité, car le monde est fait d'opinions très diverses, et que de longs débats sont nécessaires pour parvenir tôt ou tard à une décision adoptée à la majorité. Le groupe des travailleurs ne pourrait donc accepter de modifier la pratique de l'OIT à cet égard, qu'il estime être une bonne pratique.
- 280.** La porte-parole du groupe des travailleurs constate avec satisfaction que de nombreux gouvernements sont conscients que l'adoption du cadre de procédure doit être dissociée de la discussion portant sur le paragraphe 2 de l'article 37, à laquelle le Conseil d'administration ne devrait pas consacrer davantage de temps à ce stade. Cependant, l'amendement proposé par son groupe vise à tenir compte du fait que certains souhaitent poursuivre le débat. Le Conseil d'administration pourrait ainsi continuer de peser les avantages et les risques d'un recours au paragraphe 2 de l'article 37 et de décider s'il y a lieu d'établir le tribunal envisagé en temps utile. Cela étant, la Cour existe déjà et est donc en mesure de rendre un avis définitif, ce qu'un tribunal ne pourrait pas faire. Le groupe des travailleurs estime par conséquent qu'il est temps d'adopter le cadre de procédure proposé et de l'utiliser de manière judicieuse pour aller de l'avant.
- 281. La porte-parole du groupe des employeurs** déclare que le Bureau a manqué une occasion de forger un consensus, car ses propositions ne tiennent pas compte de la diversité des opinions exprimées par les gouvernements dans le cadre des consultations tripartites. Le Bureau ne devrait ménager aucun effort pour tracer une voie susceptible de fédérer les groupes.

- 282.** Si aucune disposition juridique n'impose de faire une distinction entre les pays qui ont ratifié une convention et ceux qui ne l'ont pas fait, il est cependant logique que la décision de saisir la Cour soit approuvée par une majorité d'États ayant ratifié la convention en question. Il ne serait guère sensé qu'un pays non partie à une convention saisisse la Cour pour obtenir une décision sur la manière dont un pays partie doit en assurer la mise en œuvre. Les pays qui envisagent de ratifier une convention sollicitent l'avis du Bureau afin de mieux comprendre les obligations qui leur incomberont s'ils décident de le faire. L'intervenante souligne qu'elle a fait référence à un «pays partie» et non à un «gouvernement partie», étant donné que les travailleurs et les employeurs sont eux aussi appelés à participer à la prise de décision.
- 283.** Si les décisions de la Cour sont juridiquement contraignantes, tous les pays ayant ratifié la convention n° 87 n'en demeurent pas moins liés par l'ensemble des recommandations formulées sur celle-ci par la commission d'experts, qui a minutieusement délimité les contours du droit de grève. La définition de ce droit varie toutefois énormément d'un pays à l'autre, et il importe que l'OIT respecte ces différences; les grèves politiques, par exemple, sont interdites dans certains États, mais sont un droit garanti par la Constitution dans d'autres. Le droit de grève est consacré dans diverses sources du droit international, mais c'est au niveau national qu'il est défini et exercé. L'OIT ne doit pas aller à l'encontre de cette façon de procéder. Le groupe des employeurs ne remet nullement en cause le droit de grève, qui traduit un exercice légitime de la liberté syndicale. Il ne s'agit cependant pas d'un droit absolu. En outre, les pays qui ont ratifié la convention n° 87 ne devraient pas être liés par une interprétation trop restrictive de cette dernière.
- 284.** Il conviendrait d'utiliser les voies existantes au sein de l'OIT pour résoudre la question d'interprétation relative au droit de grève; les voies de recours prévues par l'article 37 de la Constitution ne sont pas les seules qui permettent d'assurer la sécurité juridique, cette dernière exigeant simplement une solution qui soit largement acceptée. L'intervenante estime, contrairement au groupe des travailleurs, que le débat est loin d'être épuisé étant donné que, depuis 2015, les gouvernements expriment leur volonté d'engager un dialogue sur les questions de fond liées au droit de grève. La porte-parole du groupe des employeurs propose que ces questions de fond soient débattues et, si nécessaire, que la question soit portée devant la Cour lorsque toutes les possibilités offertes par le dialogue social tripartite auront été exploitées.
- 285. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare que, s'il avait été décidé de saisir la Cour en 2014, il y a fort à parier que cette dernière aurait avalisé la position qui dominait alors au sein de l'OIT, ce qui explique peut-être pourquoi les employeurs étaient si réticents à ester devant la Cour. Les avis de la commission d'experts font autorité, mais n'ont pas force obligatoire et sont pris en considération par les juges nationaux lorsque ceux-ci interprètent la législation nationale sur le droit de grève. La question à poser à la Cour consisterait à savoir si le point de vue dominant au Conseil d'administration au sujet de ce droit est fondé ou non. Quand bien même la Cour donnerait raison aux employeurs, la position de l'OIT à l'égard du droit de grève devrait être débattue, avec la participation de tous les mandants; la législation ou la pratique nationale n'aurait donc pas à être révisée du jour au lendemain. La porte-parole du groupe des travailleurs voit mal comment les mandants pourraient parvenir à un consensus sur la question en poursuivant les débats alors que la situation est au point mort depuis une dizaine d'années.
- 286. La porte-parole du groupe des employeurs** précise que son groupe n'a jamais dit qu'il refuserait systématiquement d'ester devant la Cour et proteste fermement contre toute présentation faussée de ses propos. Elle demande des éclaircissements sur la manière dont le Conseil d'administration devrait procéder.

- 287. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, une représentante du gouvernement du Malawi déclare, au sujet du paragraphe 1 de l'article 37, que la Conférence devrait approuver le renvoi d'un différend devant la Cour. Son groupe souhaiterait savoir comment la résolution de 1949 concernant les demandes d'avis consultatifs à la Cour (résolution de 1949) pourrait être modifiée afin de conférer à la Conférence le pouvoir de décision final, puisque la composition de celle-ci a considérablement évolué depuis 1949. La représentante du gouvernement du Malawi prône de poursuivre les discussions au sujet du paragraphe 2 de l'article 37 et du projet de décision.
- 288. Une représentante du gouvernement de l'Italie** relève qu'il importe de trouver une solution pour renforcer la crédibilité de l'OIT en tant qu'instance internationale chargée du dialogue social et de l'élaboration de normes. Il incombe aux mandants de résoudre les questions ou difficultés d'interprétation conformément au paragraphe 1 de l'article 37, qui prévoit la saisine de la Cour. Étant donné qu'il n'existe aucun lien entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 37, le paragraphe 1 devrait être appliqué sans plus tarder.
- 289. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la Suède indique que l'Islande, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Norvège s'associent à sa déclaration. Après plus de dix ans de discussions, le moment est venu de porter le différend devant la Cour. Le désaccord persistant sur le droit de grève nuit au système de contrôle et à d'autres mécanismes de l'OIT. Une large majorité des membres du Conseil d'administration est disposée à aller de l'avant pour sortir de l'impasse. Il n'existe aucun lien de subordination entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 37. Le paragraphe 1 de l'article 37 devrait donc être mis en œuvre sans délai. La représentante du gouvernement de la Suède soutient par conséquent le projet de décision, tel que modifié par le groupe des travailleurs.
- 290. La porte-parole du groupe des travailleurs** renvoie au paragraphe 10 du projet de cadre de procédure figurant à l'annexe I du document à l'examen, où il est indiqué que le Conseil d'administration «pourra» soumettre sa décision à la Conférence pour approbation à la session suivante de celle-ci. Le groupe des travailleurs peut souscrire à cette approche. En 1949, le Conseil d'administration a été chargé de trancher de telles questions par la Conférence; il ne peut décider aujourd'hui de se défaire de ce mandat.
- 291. La porte-parole du groupe des employeurs** réaffirme que son groupe ne remet pas en cause le droit de grève. Elle rappelle que, en 2015, employeurs et travailleurs ont publié une déclaration conjointe proclamant ce droit. Cela étant, la convention n° 87 n'autorise pas l'établissement de règles quant à la portée et aux limites de ce droit, telles qu'elles ont été constatées par la commission d'experts. Les travaux préparatoires de la convention montrent clairement que le droit de grève est régi par la législation nationale. Toute tentative d'établir des règles internationales en la matière doit se faire dans le cadre d'une procédure normative en bonne et due forme ou d'un processus équivalent et reposer sur un accord tripartite. Il n'est pas nécessaire d'établir un cadre de procédure pour le renvoi des difficultés relatives à l'interprétation de la convention n° 87 devant la Cour, car il existe dans ce domaine un précédent qu'il convient de suivre.
- 292.** En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 37, les employeurs ne peuvent souscrire au cadre de procédure proposé par le Bureau, dans la mesure où ce cadre ne tient pas compte de la majorité des vues exprimées lors des consultations informelles. Les employeurs considèrent que, en l'état, le texte ne peut être adopté. L'oratrice rappelle toutefois que le groupe des travailleurs a lui-même émis des doutes quant à la nécessité d'établir un cadre de procédure, et peine à saisir sur quelle base le cadre en question a été présenté et est examiné, s'il n'est pas nécessaire. Elle ne partage pas l'avis selon lequel la procédure prévue par le paragraphe 2 de l'article 37 est facultative et doit être dissociée du paragraphe 1; il lui semble au contraire que les deux articles sont liés et doivent être examinés en parallèle.

- 293.** Notant que, si un tribunal devait être créé le cadre de procédure concernant le paragraphe 1 de l'article 37 devrait être modifié par l'ajout d'une clause relative au règlement des différends, elle déclare que les employeurs souhaiteraient que toutes les solutions disponibles soient pleinement discutées.
- 294.** Une discussion à la Conférence n'exclurait pas les solutions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 37. Elle serait plutôt l'occasion d'examiner le droit de grève dans le cadre d'un forum inclusif et représentatif et permettrait au Conseil d'administration d'être mieux préparé et conscient des risques encourus, s'il devait finalement décider de saisir la Cour. Seule la recherche d'un accord tripartite est une pratique viable pour amener les parties à s'entendre sur la question de l'interprétation. Si plusieurs parties recherchent un consensus sur cette question, le Conseil d'administration devrait s'employer à forger ce consensus.
- 295. Une représentante du gouvernement de l'Inde** rappelle qu'il ne suffit pas que justice soit rendue, encore faut-il qu'elle soit perçue comme telle. Elle réaffirme qu'un tribunal interne, constitué pour connaître d'une question particulière, devrait être la juridiction de premier ressort. L'Inde accueille favorablement la proposition concernant l'organisation de consultations tripartites aux fins de l'élaboration d'un projet de règlement pour ce tribunal et estime, comme le groupe des employeurs, que la saisine de la Cour, sur décision de ce tribunal interne, devrait passer par la Conférence et non exclusivement par le Conseil d'administration, ce qui rendrait la procédure plus équitable et plus inclusive. La représentante du gouvernement de l'Inde note que le cadre de procédure proposé a l'appui d'une majorité des membres du Conseil d'administration, mais ne fait pas l'objet d'un consensus, ce qui porte atteinte au principe de justice naturelle. Il devrait être modifié en conséquence.
- 296. Un représentant du gouvernement de la Chine**, s'exprimant au nom d'une importante majorité d'États membres du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC), s'associe à la déclaration de la représentante du gouvernement de l'Inde. Une question d'une telle portée institutionnelle mérite des délibérations approfondies. Il convient également avec le groupe de l'Afrique que la décision de soumettre une requête à la Cour devrait être prise en dernier ressort par la Conférence et non par le Conseil d'administration. Le contexte a considérablement évolué depuis 1949. L'orateur demande des éclaircissements au sujet de la procédure qui permettrait aujourd'hui de réviser la résolution de 1949 et répète que son groupe est favorable à l'établissement d'un seuil plus élevé pour la soumission d'une demande de renvoi au titre du paragraphe 1 de l'article 37. Le paragraphe 2 de ce même article doit être examiné plus avant; la question ne peut en l'état être tranchée à la présente session.
- 297. Une représentante du gouvernement de l'Australie** réaffirme que son gouvernement approuve le cadre de procédure proposé et exhorte résolument le Conseil d'administration à s'engager à prendre position dans le cadre de ses deux prochaines sessions au sujet de la saisine de la Cour et de la question juridique à soumettre à celle-ci. Le Conseil d'administration devrait, selon elle, être en mesure de prendre une décision à ce sujet immédiatement.
- 298. Un représentant du gouvernement du Japon** réaffirme que des discussions tripartites exhaustives débouchant sur un consensus constituent le meilleur moyen de faire avancer ce dossier.
- 299. S'exprimant au nom du groupe de l'Asie et du Pacifique (GASPAC)**, une représentante du gouvernement des Philippines fait savoir qu'il n'a pas été possible de parvenir à un consensus au sein du GASPAC.

- 300. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare ne toujours pas comprendre pour quelle raison les employeurs sont opposés à la saisine de la Cour pour obtenir un avis juridique faisant autorité. Il ne sera de toute évidence pas possible de parvenir à un consensus sur la question, quel que soit le temps consacré aux discussions et aux consultations. Le Conseiller juridique a confirmé que le cadre de procédure n'était pas une nécessité. Le Bureau a élaboré ce cadre pour qu'il serve d'outil, comme suite à la demande expressément formulée par le Conseil d'administration à sa 344^e session (mars 2022), après qu'il fut devenu évident que le dialogue social ne permettrait jamais de régler la question et qu'il avait été proposé de recourir à l'article 37. L'intervenante ne se souvient pas que, lors de cette session, une majorité ait demandé un cadre radicalement différent. Certaines préoccupations ont été prises en considération et d'autres, non, car elles n'étaient pas partagées par la majorité. Les consultations informelles ne peuvent en revanche être considérées comme déterminantes, car rien ne garantit que les participants gouvernementaux y aient été dûment représentés. Les décisions du Conseil d'administration constituent la voie appropriée, et il est quelque peu fallacieux de la part du groupe des employeurs de prétendre qu'il est possible de parvenir à un consensus après onze ans de discussions. Le groupe des travailleurs est un fervent partisan du dialogue social et du tripartisme, mais estime que ceux-ci ne doivent pas être utilisés pour faire obstacle au progrès. Le groupe des travailleurs ne s'oppose pas à ce que la procédure soit validée par la Conférence; cependant, le choix de cette option n'est peut-être pas des plus judicieux étant donné les difficultés que rencontre actuellement le Conseil d'administration pour parvenir à un consensus. Le paragraphe 2 de l'article 37 n'a pas été conçu pour le traitement de questions juridiques aussi complexes que celle qui est en jeu et ne devrait donc pas être utilisé à cette fin. Opter pour un tribunal au lieu du recours au paragraphe 1 de l'article 37 serait une solution coûteuse en temps et en efforts, sans être gage de la sécurité juridique souhaitée.
- 301. La porte-parole du groupe des employeurs** n'a pas le même souvenir des discussions de la 344^e session (mars 2022) que son homologue du groupe des travailleurs. Comme en témoigne le procès-verbal de cette session, elle avait insisté sur le fait que le cadre devrait être élaboré sur la base d'un dialogue social tripartite. La position des employeurs sur ce point n'a pas varié. En ce qui concerne la portée, l'étendue et la teneur du droit de grève, l'intervenante rappelle que les avis de la commission d'experts ne sont pas juridiquement contraignants. Pour interpréter la convention n° 87, l'instrument applicable est la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Les mandats tripartites n'ont jamais mené un débat de fond sur le droit de grève, alors qu'un tel débat est nécessaire pour parvenir à un consensus.
- 302. La Présidente** déclare que les divergences de vues commandent la tenue d'un vote.
- 303. La porte-parole du groupe des employeurs** indique qu'elle n'est pas favorable à un vote, de nombreux gouvernements ayant déclaré qu'il n'était pas possible de prendre une décision. Le Conseil d'administration examine le cadre de procédure pour la première fois, et ses membres ne devraient pas être contraints de prendre une décision, eu égard à la complexité de la situation et aux divergences de vues qui se sont fait jour. La décision doit être reportée.
- 304. La porte-parole du groupe des travailleurs** rappelle que l'administration de la procédure est une prérogative de la Présidente. Le cadre de procédure proposé a fait l'objet de longs débats, et le groupe des travailleurs a exprimé très clairement sa position: le cadre en question n'est pas requis en droit, mais serait utile pour l'organisation des travaux futurs. D'un point de vue juridique, aucun seuil ne doit être atteint pour qu'une discussion sur le renvoi d'une question puisse avoir lieu au sein du Conseil d'administration, puisqu'il suffit qu'un seul gouvernement ou un seul groupe en fasse la demande. Il s'agit ici de décider d'adopter ou non le cadre de procédure.

- 305. Une représentante du gouvernement de la Chine** déclare qu'il serait regrettable que la question fasse l'objet d'un vote. Si un tel vote se révélait nécessaire, il devrait se tenir à la fin de la session afin que les représentants gouvernementaux aient le temps de consulter leurs autorités nationales, compte tenu de la complexité et de la nature juridique de la question.
- 306. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, une représentante du gouvernement du Malawi déclare que son groupe n'est pas prêt à voter sur ce point.
- 307. La porte-parole du groupe des travailleurs** comprend parfaitement que les gouvernements aient besoin de davantage de temps. Pour regrettable qu'il soit, ce vote est nécessaire, car la question est débattue depuis onze ans.
- 308. La porte-parole du groupe des employeurs** demande au Bureau de confirmer que le Conseil d'administration examine le cadre de procédure pour la toute première fois.
- 309. Une représentante du gouvernement de la France** déclare que cette question est inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'administration depuis mars 2022 et que de nombreuses réunions préparatoires ont eu lieu; aucune délégation gouvernementale ne peut donc prétendre ne pas avoir connaissance des enjeux. Toutes les données de fait étant disponibles, la représentante du gouvernement de la France ne voit aucune raison de reporter le vote.
- 310. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) rappelle que, à la 344^e session (mars 2022), le Bureau a été prié d'élaborer pour décision des propositions concernant un cadre de procédure régissant la soumission de questions ou de difficultés relatives à l'interprétation de conventions internationales du travail à l'appréciation de la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, ainsi que des propositions supplémentaires concernant la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 37, pour discussion à la session en cours.
- 311. La porte-parole du groupe des employeurs** rappelle que la première consultation tripartite n'a, de fait, eu lieu qu'en janvier 2023. La majorité des participants ont alors fortement critiqué la proposition, laquelle a pourtant été soumise pour examen à la présente session sans avoir été aucunement modifiée. Il est inacceptable que le Bureau n'ait pas tenu compte des points soulevés ou des demandes formulées dans le cadre de cette consultation. La résolution de 1949 doit être modifiée avant l'adoption d'un cadre de procédure. Il va donc falloir davantage de temps, et aucune décision ne peut être prise à ce stade.
- 312. Une représentante du gouvernement de l'Algérie** demande des précisions au sujet du terme «majorité», auquel les membres semblent prêter des acceptions différentes.
- 313. S'exprimant au nom d'une importante majorité d'États membres du GASPAC**, un représentant du gouvernement de la Chine déclare que, sauf tout le respect qui est le sien à l'égard de la prérogative de la Présidente de décider de la procédure à suivre pour chaque question de l'ordre du jour, cette question-là ne devrait pas être mise aux voix et mérite une discussion sérieuse et constructive.
- 314. La Présidente** déclare que les divergences d'opinions rendent le vote nécessaire et qu'il convient de décider du moment auquel celui-ci aura lieu.
- 315. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique) précise que seule la Conférence est habilitée à révoquer ou amender la résolution de 1949, en vertu du «parallélisme des formes», principe de droit qui veut que tout acte juridique adopté selon une certaine procédure ne puisse être modifié qu'en suivant la même procédure. La proposition soumise au Conseil d'administration n'exige aucune modification formelle de la résolution de 1949, le Conseil d'administration ayant déjà été autorisé par la Conférence à demander des avis consultatifs à

la Cour. La question est de savoir si, pour des raisons d'inclusivité et eu égard à la portée et à l'importance institutionnelle que peuvent revêtir certains différends, la décision concernant le renvoi devrait être prise en dernier ressort par la Conférence. Comme il est rappelé dans le document (note de bas de page 14), au moment de solliciter l'approbation de la Conférence en 1949, le Bureau avait précisé que le Conseil d'administration devait solliciter l'avis de la Conférence sur des questions, notamment d'ordre normatif, relevant au premier chef de la responsabilité de cette dernière. En ce qui concerne l'emploi du terme «majorité» dans le cadre des discussions du Conseil d'administration, le Conseiller juridique explique qu'il est fait référence non pas à un nombre précis, calculé par rapport au nombre de membres, qu'ils soient titulaires ou suppléants, ou à la composition globale des groupes régionaux, mais à la perception que l'intervenant peut avoir lui-même de l'opinion dominante sur un sujet donné, à tel ou tel stade de la discussion.

- 316. La porte-parole du groupe des employeurs** relève qu'il est très inhabituel qu'un président impose un vote lorsque de nombreux gouvernements sollicitent davantage de temps. Elle demande que la décision soit reportée dans l'attente de nouvelles consultations tripartites, l'objectif étant de parvenir à un consensus et de prendre le temps d'examiner toutes les implications que le cadre de procédure aura pour les États Membres. Il serait extrêmement fâcheux que le Conseil d'administration prenne une décision contre la volonté de nombreux membres.
- 317. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare que, dans la mesure où les avis diffèrent sur toutes les questions, y compris celle de savoir si la problématique à l'examen peut en l'état faire l'objet d'une discussion et d'une décision, la seule façon d'avancer est de procéder à un vote. Aucune ligne de conduite ne recueille une majorité claire. Les représentants auront largement le temps de consulter leurs autorités nationales, comme pour les autres questions de l'ordre du jour, et le vote devrait avoir lieu avant la dernière séance de la session en cours.
- 318. Un représentant du gouvernement du Cameroun** suggère que le Bureau organise de nouvelles consultations pour déterminer si un vote est nécessaire. Certains membres ne sont pas prêts à procéder à un vote, et les décisions ne devraient pas être précipitées.
- 319. Une représentante du gouvernement de l'Inde** propose de modifier le paragraphe 10 du cadre de procédure de manière à ce que le Conseil d'administration soit tenu de soumettre à la Conférence sa décision sur le renvoi d'une question ou d'une difficulté d'interprétation lorsque ladite décision a été adoptée par un vote à la majorité simple, et que cette soumission soit facultative lorsque la décision a été prise par consensus.
- 320. Une représentante du gouvernement de l'Indonésie** déclare que son gouvernement n'a pas eu suffisamment de temps pour examiner la question et n'est pas prêt à prendre une décision. D'autres voies susceptibles de déboucher sur un consensus devraient être explorées, comme celle proposée par l'Inde.
- 321. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la Suède déclare que l'UE et ses États membres soutiennent la proposition de la Présidente de procéder à un vote.
- 322. Un représentant du gouvernement du Nigéria** suggère que le Bureau soumette des propositions sur la voie à suivre. Le gouvernement du Nigéria n'est pas prêt à voter sur une question dont la complexité et la technicité nécessitent des discussions et des négociations approfondies.
- 323. La porte-parole du groupe des travailleurs** estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la discussion et que, du point de vue juridique, la situation est parfaitement claire.

- 324. S'exprimant au nom du GRULAC**, une représentante du gouvernement de la Colombie déclare que son groupe est pleinement favorable à la proposition de la Présidente de procéder à un vote.
- 325. La Présidente** annonce qu'un vote aura lieu sur le projet de décision et les amendements proposés par les employeurs et les travailleurs lorsque les représentants gouvernementaux auront pu consulter leurs instances nationales respectives.
- 326. S'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres**, une représentante du gouvernement de la Suède déclare que sa délégation a engagé des consultations avec divers gouvernements ainsi qu'avec les groupes des employeurs et des travailleurs. Si son groupe considère que le cadre de procédure proposé par le Bureau est pertinent, il est toutefois évident que de nombreuses questions subsistent quant à son contenu et aux délais. Certains membres ont le sentiment d'être acculés à voter. L'UE et ses États membres font grand cas du caractère tripartite du Conseil d'administration et du fait que, jusqu'à présent, celui-ci soit parvenu à prendre l'essentiel de ses décisions par consensus. Le vote est une solution de dernier recours à sa disposition, mais ne doit pas être utilisé trop souvent, en particulier lorsqu'il s'agit de questions si fondamentales, car cela le rendrait contre-productif sur le long terme. Partant, l'UE et ses États membres, soucieux de tenir compte des préoccupations de toutes les parties et de parvenir à un règlement consensuel de la question, proposent de clore le débat et de le reporter à une prochaine session.
- 327. Le représentant du Directeur général** (Conseiller juridique), se référant au paragraphe 5.7.6 du Règlement du Conseil d'administration, précise que les motions d'ordre n'ont pas à être remises par écrit à la personne présidant la séance ni distribuées. Au nombre de ces motions figure celle tendant à ajourner la discussion d'une question particulière. Le Conseiller juridique croit comprendre que la présente motion tend à ajourner la discussion sur l'intégralité de la question de l'ordre du jour qui fait l'objet du document INS/5, c'est-à-dire aussi bien sur le cadre de procédure concernant le paragraphe 1 de l'article 37 que sur les propositions supplémentaires portant sur la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 37. Il appartient donc à la Présidente d'ouvrir une discussion afin qu'une décision puisse être prise au sujet de la motion.
- 328. La porte-parole du groupe des travailleurs** déclare qu'elle a également consulté d'autres membres et qu'il lui semble que les préoccupations portent davantage sur le cadre de procédure que sur la question du droit de grève. Elle souhaite examiner plus en détail la voie proposée, mais aurait besoin de poursuivre les consultations avec son groupe.
- 329. La porte-parole du groupe des employeurs** déclare que son groupe a précisé d'emblée que la question en était à un stade trop précoce pour faire l'objet d'une décision. Il s'agit de la toute première fois que le Conseil d'administration examine le cadre de procédure et, dans une institution championne du dialogue, les mandants doivent se voir accorder suffisamment de temps pour forger un consensus. Le fait de mettre la question aux voix placerait de nombreux gouvernements dans une situation difficile, étant donné que les questions juridiques complexes qui sont en jeu exigent le concours de leurs autorités nationales. L'intervenante soutient la motion tendant à reporter l'examen de la question dans son intégralité, car un tel report permettrait de trouver une solution fondée sur le consensus. Il s'agit là d'une décision politique, et non juridique, et la marche à suivre doit être coordonnée par les décideurs et les plus hauts responsables de l'OIT.
- 330. S'exprimant au nom du groupe de l'Afrique**, une représentante du gouvernement du Malawi déclare que son groupe veut croire que l'OIT reste l'institution championne du dialogue social et exhorte en conséquence le Conseil d'administration à ne ménager aucun effort pour faire

naître un consensus. Soumettre des questions cruciales à un vote serait contraire à la nature même de l'Organisation. Le consensus exige des consultations. Le cadre de procédure n'a été présenté que récemment, des consultations tripartites s'étant tenues pour la première fois en janvier 2023 avec une suite en février 2023, et c'est la première fois qu'il est examiné par le Conseil d'administration. L'oratrice espère que, si les mandants disposent de davantage de temps pour échanger leurs vues, un consensus pourra être atteint la prochaine fois que le Conseil d'administration examinera le cadre en question. Le groupe de l'Afrique appuie la motion présentée par l'UE et ses États membres.

- 331. Une représentante du gouvernement du Mexique** déclare que sa délégation soutient sans réserve la décision de la Présidente de procéder à un vote. Il est important de mettre en œuvre le paragraphe 1 de l'article 37 le plus rapidement possible. Après avoir écouté les discussions et consulté d'autres groupes et délégations, l'intervenante a le sentiment que le Conseil d'administration n'est pas loin de parvenir à un accord sur le cadre de procédure. La représentante du gouvernement du Mexique se déclare toutefois prête à soutenir la motion, afin de permettre la poursuite des discussions et de privilégier le dialogue social.
- 332. Une représentante du gouvernement de l'Inde** souscrit pleinement à la motion. Cela dit, lorsqu'il reprendra l'examen de cette question, le Conseil d'administration devra réexaminer le cadre de procédure qui, en l'état, contient certains éléments ne respectant pas strictement les principes de la justice naturelle. Il conviendrait donc de le reformuler pour le rendre plus juste, plus transparent, plus inclusif et plus représentatif.
- 333. Un représentant du gouvernement du Pakistan** préconise une approche fondée sur le consensus pour les questions d'une telle importance; il importe de ce fait que la procédure de saisine de la Cour soit fondée sur l'accord de toutes les parties. L'orateur prend bonne note des préoccupations exprimées par le groupe des travailleurs, relève qu'il est nécessaire de poursuivre la discussion et exhorte toutes les parties concernées à rechercher des points de convergence, afin de ménager de manière plus efficace et constructive les droits et besoins de chacun.
- 334. S'exprimant au nom d'une majorité importante des États membres du GASPAC**, un représentant du gouvernement de la Chine accueille favorablement la motion proposée par l'UE et ses États membres, qui permettrait de renouer avec l'esprit du dialogue social et de la coopération tripartite. Il fait observer que de nombreux votes ont été tenus au cours de la présente session et qu'un vote sur une question d'une telle portée institutionnelle serait préjudiciable à l'esprit du dialogue social.
- 335. Une représentante du gouvernement de la Chine** déclare que son gouvernement soutient la motion et fait observer que la recherche d'un consensus parmi les mandants constitue l'un des principaux attributs et atouts de l'OIT. Le gouvernement de la Chine apprécie la souplesse et l'esprit de compromis dont ont fait preuve tous les membres et convient qu'un sujet d'une telle importance mérite plus ample discussion.
- 336. Un représentant du gouvernement du Guatemala** déclare que, faute de consensus, il soutient la motion, qui montre que le dialogue social n'est pas épuisé. Il faut aller de l'avant en suivant une approche consensuelle.
- 337. Une représentante du gouvernement de la Colombie** se déclare favorable à la motion présentée par l'UE et ses États membres et souligne à quel point il est important que les décisions soient prises par consensus.

- 338. Un représentant du gouvernement de l'Indonésie** déclare que les mandants ont besoin de davantage de temps pour élaborer un cadre de procédure susceptible d'être accepté par tous. Il apporte donc lui aussi son soutien à la motion qui a été présentée.
- 339. Une représentante du gouvernement des États-Unis** souscrit également à la motion. Le cadre de procédure continue manifestement de susciter d'importantes préoccupations, son gouvernement n'étant d'ailleurs même pas certain qu'il soit nécessaire.
- 340. La porte-parole du groupe des travailleurs** reconnaît que la motion présentée par l'UE et ses États membres bénéficie d'un large soutien. Avant de l'approuver, elle doit consulter son groupe.
- 341. La porte-parole du groupe des employeurs** rappelle que, au début de la discussion, son groupe a présenté une version amendée du projet de décision demandant le report de la discussion à une future session du Conseil d'administration. La discussion ne pouvant avoir lieu lors de la 348^e session (juin 2023), qui est trop courte pour permettre la tenue d'une discussion de fond aussi ardue, elle devrait être reportée à la 349^e session (octobre-novembre 2023). Cette discussion doit être précédée de consultations sérieuses sur le fond, sur la base desquelles le Bureau devrait présenter une version révisée du cadre de procédure.
- 342. La porte-parole du groupe des travailleurs** rappelle que le cadre de procédure n'est pas juridiquement contraignant et que, s'il n'est pas absolument nécessaire, il n'est pas inutile pour autant. L'élaboration d'un tel outil, qui est censé permettre le traitement des conflits d'interprétation profonds et persistants qui pourraient se faire jour à l'avenir, nécessite apparemment une discussion plus approfondie. La porte-parole du groupe des travailleurs est disposée à accepter la motion de l'UE et de ses États membres tendant à ce que le débat soit ajourné et reporté à une future session.

Décision

- 343. Conformément au paragraphe 5.7.6 du Règlement, le Conseil d'administration décide de remettre à une future session l'examen de la question qui fait l'objet du document GB.347/INS/5.**
(GB.347/INS/5, paragraphe 62, tel que modifié par le Conseil d'administration)
- 344. La porte-parole du groupe des travailleurs**, prenant note des applaudissements, exprime l'espoir que le Conseil d'administration sera bientôt en mesure d'applaudir également le règlement d'un différend persistant, ce qui, de l'avis de son groupe, ne sera possible qu'en ayant recours à la Cour. Elle admet qu'il pourrait être utile de disposer d'un cadre de procédure non contraignant qui puisse servir d'outil dans les débats relatifs aux conflits d'interprétation, et que toutes les parties devraient savoir précisément comment l'utiliser.
- 345.** Il est déjà acquis que tout Membre de l'Organisation peut soulever une question d'interprétation et prier le Directeur général de soumettre cette question au Conseil d'administration en vue d'un éventuel renvoi devant la Cour. Une question d'interprétation particulière attend depuis trop longtemps d'être résolue, et le groupe des travailleurs considère que l'attente a assez duré. De fait, il envisage de demander au Directeur général dans les mois à venir que la question soit soumise au Conseil d'administration pour examen à sa 349^e session et espère recevoir le soutien des gouvernements à cet égard. Cette question particulière doit faire l'objet d'un débat dès que possible.
- 346.** L'intervenante se fait l'écho des préoccupations déjà exprimées par d'autres membres quant au fait que le Conseil d'administration ne semble plus pouvoir décider sans voter dès lors qu'il s'agit d'une question importante, même en présence d'une majorité claire. Aussi invite-t-elle

toutes les parties à se demander si l'OIT est toujours une institution efficace, efficiente, équitable et si elle fonctionne de façon satisfaisante. La porte-parole du groupe des travailleurs rappelle enfin que son groupe est déterminé à rechercher un consensus et à progresser dans le règlement des questions en suspens.

6. Rapport final du Groupe de travail tripartite chargé de la question de la pleine participation, démocratique et sur un pied d'égalité, à la gouvernance tripartite de l'OIT (GB.347/INS/6)

347. Le Conseil d'administration est saisi d'une version amendée du projet de décision, proposée par le groupe de l'Afrique et diffusée par le Bureau. Cette version amendée est libellée comme suit:

21. Le Conseil d'administration:

- a) prend note du rapport final du Groupe de travail tripartite chargé de la question de la pleine participation, démocratique et sur un pied d'égalité, à la gouvernance tripartite de l'OIT;
- b) se félicite des progrès importants qui ont été réalisés depuis la création du groupe de travail concernant la ratification de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986;
- c) exhorte les huit États Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable qui n'ont pas encore ratifié l'Instrument d'amendement de 1986 à considérer favorablement sa ratification dans les meilleurs délais;
- d) demande au Directeur général de prendre toutes les initiatives nécessaires aux fins de l'entrée en vigueur de l'Instrument d'amendement de 1986, et de le tenir informé à intervalles réguliers et de lui fournir à cet égard une feuille de route qui sera réexaminée tous les deux ans;
- e) décide que cette question sera inscrite d'office à l'ordre du jour de ses sessions de mars et de novembre jusqu'à ce que l'Instrument d'amendement de 1986 entre en vigueur.

348. La coprésidente du groupe de travail tripartite souligne que la contribution pleine et entière des mandants ne pourra être assurée que s'ils participent pleinement, sur un pied d'égalité et démocratiquement à la gouvernance tripartite de l'Organisation. La pandémie de COVID-19 et les restrictions en matière de voyage ont rendu la tâche déjà ardue du groupe de travail encore plus complexe mais, grâce à l'esprit de collaboration, au soutien et à la coopération des partenaires sociaux et des États Membres, les réunions en ligne ont été constructives. Le processus lancé afin d'atteindre l'objectif de la ratification universelle de l'Instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1986 (ci-après «l'Instrument d'amendement de 1986»), avance lentement. Le monde du travail a considérablement évolué au cours des trois décennies précédentes et la nécessité d'instaurer une gouvernance démocratique dans l'Organisation se fait sentir plus que jamais.

349. Le coprésident du groupe de travail tripartite dit que les activités du groupe de travail tripartite ont suscité un regain d'intérêt pour l'Instrument d'amendement de 1986 et mis en évidence l'importance fondamentale que revêt l'Organisation pour les États Membres. Alors qu'il suffirait que trois Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable ratifient l'Instrument d'amendement de 1986 pour que ce texte puisse entrer en vigueur, aucun des Membres concernés ne s'est directement engagé à le ratifier lors des réunions bilatérales que le groupe de travail a organisées avec chacun d'entre eux. Toutefois, le groupe de travail a bon

Document n° 42

CPJI, Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, avis consultatif n° 1, 31 juillet 1922, pp. 8, 10



COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

1922,
le 31 Juillet
Dossier F. a.
Rôle. 1 : 2.

PREMIÈRE SESSION (ORDINAIRE).

PRÉSENTS :

M. LODER,	Président,
M. WEISS,	Vice-Président,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	juges titulaires ;
MM. BEICHMANN,	
NEGULESCO,	juges suppléants.

AVIS CONSULTATIF No. I.

Par sa résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question de savoir :

„Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.”

La requête pour avis consultatif sur cette question a été transmise à la Cour par une lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, dûment autorisé à cet effet par le Conseil.

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte et aux organisations suivantes :

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs ;

la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens ;

la Fédération syndicale internationale.

La requête a été, en outre, communiquée à l'Allemagne et à la Hongrie.

Enfin, la Cour a décidé d'entendre, au sujet de cette question, en séance publique, les représentants de tout gouvernement et de toute organisation internationale qui lui notifieraient, dans un délai déterminé, le désir d'être ainsi entendus. Cette décision fut portée à la connaissance de tous les Membres, Etats et organisations mentionnés ci-dessus et du Bureau international du Travail, à Genève.

Au moment de formuler son avis, la Cour se trouvait ainsi en présence des documents suivants :

- 1) Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général, du 17 mars 1922, avec les annexes à cette lettre ;
- 2) mémoire du Gouvernement néerlandais du 14 juin 1922 ;
- 3) mémoire de la Fédération professionnelle générale néerlandaise (*Algemeen Nederlandsch Vakverbond*) ;
- 4) Télégramme du Gouvernement suédois.

Elle a, de plus, entendu des exposés oraux :

- 1) de la part du Gouvernement britannique ;
 - 2) de la part du Gouvernement néerlandais ;
 - 3) de la part de la Fédération syndicale internationale ;
 - 4) de la part de la Confédération internationale des syndicats chrétiens ;
 - 5) de la part du Bureau international du Travail.
- De ces informations résultent les faits suivants :

En vue de réaliser l'accord prescrit par l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles, le Ministre du Travail des Pays-Bas a provoqué, au sujet de la nomination du délégué

Document n° 43

CPJI, Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif n° 2, 12 août 1922, pp. 8, 10



COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

1922.
Le 12 août.
Dossier F. a. II.
Rôle I : I.

PREMIÈRE SESSION (ORDINAIRE)

PRÉSENTS :

M. LODER,	Président,
M. WEISS,	Vice-Président,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	juges titulaires,
M. NEGULESCO,	juge suppléant.

AVIS CONSULTATIF No. 2

Par sa résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question suivante :

« *La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture?* »

En vertu des pouvoirs que lui conférait cette résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations, par lettre datée de Genève le 22 mai 1922, transmettait à la Cour la requête du Conseil. A cette lettre était annexée une copie certifiée conforme de la résolution ainsi qu'un mémoire préparé par le Bureau international du Travail, lequel avait été invité par le Conseil, dans la même résolution, à fournir à la Cour toute l'assistance dont celle-ci pourrait avoir besoin pour l'examen de la question à elle soumise.

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la

requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux États mentionnés à l'annexe au Pacte, et aux organisations suivantes :

La Confédération internationale des Syndicats agricoles ;

la Ligue internationale des Sociétés agricoles (*Internationaler Bund der Landwirtschaftlichen Genossenschaften*) ;

la Commission internationale d'Agriculture ;

la Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre ;

la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre ;

l'Institut international d'Agriculture à Rome ;

la Fédération syndicale internationale ;

l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs.

La requête a été en outre communiquée à l'Allemagne et à la Hongrie.

Enfin, la Cour a décidé d'entendre, en séance publique, les représentants de tout gouvernement et de toute organisation internationale qui lui notifieraient, dans un délai déterminé, le désir d'être ainsi entendus. Cette décision fut portée à la connaissance de tous les Membres, États et organisations mentionnés ci-dessus et du Bureau international du Travail, à Genève.

Au moment de formuler son avis, la Cour se trouvait en présence des documents suivants :

1) Copie certifiée conforme d'une lettre, sans date, du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général de la Société des Nations, avec une note annexée ; et note complémentaire du 20 juillet 1922 ;

2) copie certifiée conforme d'une lettre, en date du 13 juin 1922, du Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement de la République française au Secrétaire général de la Société des Nations, avec un mémoire de ce Gouvernement et un mémoire annexé de la Société des Agriculteurs de France ; et note complémentaire, du

Document n° 44

CPJI, Compétence de l'OIT pour régler
accessoirement le travail personnel du patron, avis
consultatif n° 13, 23 juillet 1926, p. 8



PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 13

Le 23 juillet 1926

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL POUR RÉGLEMENTER ACCESSOI-
REMENT LE TRAVAIL PERSONNEL DU PATRON

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B. — No. 13

July 23rd, 1926

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

COMPETENCE OF THE INTERNATIONAL LABOUR
ORGANIZATION TO REGULATE, INCIDENTALLY,
THE PERSONAL WORK OF THE EMPLOYER

Société d'Éditions
A. W. Sijthoff
Leyde



A. W. Sijthoff's
Publishing Company
Leyden

« Le Secrétaire général se tiendra à la disposition de la Cour pour donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendra, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Conformément à l'article 73 du Règlement, la Requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux États mentionnés dans l'annexe au Pacte.

En vertu du même article, la Requête a été notifiée également à l'Organisation internationale du Travail et aux organisations internationales, désignées ci-après, qui ont été considérées comme étant susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour :

Organisation internationale des employeurs industriels ;

Fédération syndicale internationale ;

Confédération internationale des syndicats chrétiens.

Il a, en outre, été porté à la connaissance des quatre organisations auxquelles avait été notifiée la Requête, que, si elles désiraient fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour, elles devraient déposer une demande à cet effet ; en même temps, un délai a été fixé pour la présentation éventuelle de mémoires écrits. Toutes les organisations intéressées, à l'exception de la Confédération internationale des syndicats chrétiens, ont fait parvenir des mémoires à la Cour.

Sur la demande des organisations intéressées, leurs représentants ont fourni des renseignements au cours des audiences tenues respectivement les 28 et 29 juin 1926. Ces représentants étaient :

- 1) pour l'Organisation internationale du Travail, *M. Albert Thomas*, Directeur du Bureau international du Travail ;
- 2) pour l'Organisation internationale des employeurs industriels, *M^e Borel*, de Genève, et *M^e Lecocq*, de Bruxelles, Secrétaire général de l'Organisation ;
- 3) pour la Fédération syndicale internationale, *M^e Mendels*, d'Amsterdam ;
- 4) pour la Confédération internationale des syndicats chrétiens, *M. Serrarens*, d'Utrecht, Secrétaire général de la Confédération.

Enfin, le Bureau international du Travail a soumis à la Cour, conformément à la Résolution du Conseil de la Société des Nations, une collection de documents visant la manière dont avait été traitée,

Document n° 45

CPJI, Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif, 15 novembre 1932, pp. 367-368



COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE A/B

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

FASCICULE N° 50

INTERPRÉTATION DE LA CONVENTION
DE 1919 CONCERNANT LE TRAVAIL
DE NUIT DES FEMMES

AVIS CONSULTATIF DU 15 NOVEMBRE 1932

XXVI^{me} SESSION

1932

XXVIth SESSION

ADVISORY OPINION OF NOVEMBER 15th, 1932

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES A./B.

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

FASCICULE No. 50

INTERPRÉTATION OF THE CONVENTION
OF 1919 CONCERNING EMPLOYMENT
OF WOMEN DURING THE NIGHT

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF



LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY

du 9 mai 1932 ; plus tard, l'extrait pertinent des procès-verbaux du Conseil fut également envoyé à la Cour.

Par lettre datée du 6 juin 1932, le Secrétaire général a, en outre, fait parvenir au Greffier un dossier relatif à la demande d'avis consultatif et établi par les soins du Bureau international du Travail¹. Ce dossier a été dûment mis à la disposition des membres de la Cour.

Conformément à l'article 73, n° 1, alinéa 1, du Règlement de la Cour, la requête a été communiquée aux Membres de la Société des Nations (par l'entremise du Secrétaire général de la Société), ainsi qu'aux autres États admis à ester devant la Cour. Le Greffier, en outre, par une communication spéciale et directe du 21 mai 1932, a attiré l'attention des gouvernements des États ayant ratifié la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes sur les dispositions de l'article 73, n° 1, alinéa 3, du Règlement. A la suite de cette communication, le Gouvernement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord a fait savoir au Greffier, par lettre du 11 juin 1932, que ce Gouvernement était désireux de se faire représenter devant la Cour aux fins de l'affaire ; la Cour décida de faire droit à cette demande.

D'autre part, par lettres du 27 mai 1932, le Greffier a adressé à quatre organisations internationales, jugées par le Président — la Cour ne siégeant pas — comme susceptibles de fournir à celle-ci des renseignements sur la question à elle soumise pour avis consultatif, la communication spéciale et directe prévue par l'article 73, n° 1, alinéa 2, du Règlement ; de ces organisations — savoir, l'Organisation internationale du Travail, la Fédération syndicale internationale, la Confédération internationale des Syndicats chrétiens et l'Organisation internationale des Employeurs industriels —, les trois premières ont déclaré désirer présenter à la Cour des exposés écrits et oraux.

Par une ordonnance rendue le 27 mai 1932, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas — a fixé au 1^{er} août 1932 la date à laquelle des exposés écrits relatifs à la question

¹ Voir bordereau à l'annexe.

pouvaient être déposés au Greffe par les États et organisations intéressés, et au 12 septembre 1932 la date à laquelle de seconds exposés pourraient être présentés, si, le moment venu, le dépôt en était admis.

Le 4 août 1932, la Cour a décidé, d'une part, d'admettre le dépôt, dans le délai ainsi fixé, de seconds exposés écrits par les États ou organisations qui en avaient déjà présenté et, d'autre part, que les autres États ou organisations auxquelles la requête avait été notifiée pouvaient, le cas échéant, être admis à soumettre un exposé dans le même délai. En vertu de cette décision, le Président de la Cour — celle-ci ne siégeant pas — a fait droit, par ordonnance du 6 septembre 1932, à une demande du Gouvernement allemand tendant à être admis à présenter un exposé écrit ; par la même ordonnance, le Président a étendu au 20 septembre 1932 le délai expirant le 12 du même mois.

Des exposés furent déposés au nom des Gouvernements allemand et britannique, ainsi que de la part de l'Organisation internationale du Travail, de la Fédération syndicale internationale et de la Confédération internationale des Syndicats chrétiens.

La présentation des exposés de la Confédération internationale des Syndicats chrétiens, ainsi que du Gouvernement allemand, ayant été tardive, le Président, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 33 du Règlement, a néanmoins décidé de les accepter.

Les Gouvernements et organisations mentionnés ci-dessus se firent également représenter devant la Cour, qui a entendu, au cours des audiences publiques tenues le 14 octobre 1932 sur l'affaire, les renseignements fournis verbalement par M. A. P. Fachiri, conseil, au nom du Gouvernement du Royaume-Uni, par le Dr J. Feig, agent-adjoint, au nom du Gouvernement allemand, par M. Phelan, chef de la Division diplomatique du Bureau international du Travail, au nom de l'Organisation internationale du Travail, par M. Serrarens au nom de la Confédération internationale des Syndicats chrétiens, ainsi que par M. Schevenels au nom de la Fédération syndicale internationale.

Document n° 46

CPJI, Révision du règlement de la Cour, Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour, série D, addendum au n° 2, pp. 223-228



PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

ACTES ET DOCUMENTS
RELATIFS
A L'ORGANISATION DE LA COUR

ADDENDUM AU N° 2

REVISION DU REGLEMENT DE LA COUR

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

ACTS AND DOCUMENTS
CONCERNING
THE ORGANIZATION OF THE COURT

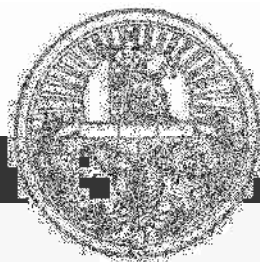
ADDENDUM TO No. 2

REVISION OF THE RULES OF COURT.

LEYDEN
SOCIÉTÉ PÉDITIONS

A. W. SITHOFF'S

1928



LEYDEN
A. W. SITHOFF'S

PRINTERS

1928

à cet amendement, il y a un sous-amendement de M. Anzilotti.

Passant ensuite à l'examen de l'article 73, le Président attire l'attention de la Cour sur le nouveau texte établi par le Greffier (p. 87 du Document Distr. 794) ¹.

M. DE BUSTAMANTE déclare retirer sa proposition relative à l'article 73 ².

M. ALTAMIRA demande s'il est bien entendu que le mot « requête » sera remplacé par « demande » dans les articles 72 et 73.

Le PRÉSIDENT répond affirmativement.

M. PESSÔA propose de supprimer les mots : « par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations », dans la pensée que cette notification peut être faite directement par le Greffier.

Le GREFFIER rappelle que, pour la communication tout à fait analogue des requêtes introductives d'instance, l'article 40 du Statut prescrit de passer par l'intermédiaire du Secrétaire général à l'égard des Membres de la Société. Pour les États qui ne sont pas Membres de la Société des Nations, les requêtes, dans les deux cas, leur sont communiquées directement. Il ajoute qu'il existe également pour cela des raisons d'ordre pratique: il est plus simple d'expédier les cinquante-six communications à Genève aux fins de transmission, que de les envoyer à chacun des États intéressés.

M. PESSÔA n'insiste pas, si le procédé actuel offre des avantages pratiques.

Le PRÉSIDENT aborde la proposition de M. Anzilotti, relative à la définition de la notion d'« organisations internationales ».

M. ANZILOTTI pense qu'il peut y avoir des inconvénients à admettre une organisation internationale quelconque à venir devant la Cour. Lorsqu'il s'agit d'un organisme non officiel, les personnes qui parlent en son nom n'encourent en réalité aucune responsabilité. Par suite, il pourrait arriver qu'elles missent la Cour dans une situation difficile.

M. Anzilotti reconnaît que, d'après la proposition du Greffier, ce danger n'existerait guère, puisqu'il s'agirait d'une initiative à prendre par la Cour elle-même. Néanmoins, il avait cru que l'article 50 du Statut suffisait pour permettre à la Cour de s'adresser à des organisations privées pouvant fournir des renseignements utiles. Mais il ne fait pas de proposition précise, car tout ira bien, sans doute, si la Cour conserve l'initiative: elle ne manquera pas, en effet, de s'adresser exclusivement à des organisations internationales offrant toutes les garanties nécessaires.

Le PRÉSIDENT a toujours interprété l'expression « organisations internationales » comme équivalente à « organisations officielles », par exemple le Bureau international du Travail. Mais, à l'heure actuelle, on a

form. To that amendment there was a further amendment by M. Anzilotti.

Proceeding, next, to consider Article 73, the President called attention to the new draft prepared by the Registrar (p. 87 of Document Distr. 794) ¹.

M. DE BUSTAMANTE said that he withdrew his proposal in regard to Article 73 ².

M. ALTAMIRA asked whether it were clearly understood that the word *requête* should be altered to *demande* in Articles 72 and 73.

The PRESIDENT replied in the affirmative.

M. PESSÔA proposed to delete the words "through the Secretary-General of the League of Nations" as he held that that notice might be given directly by the Registrar.

The REGISTRAR recalled that in the entirely analogous case of notice of applications instituting proceedings, Article 40 of the Statute laid down that notice was to be given through the Secretary-General, in so far as Members of the League were concerned. As regarded States which were not Members of the League, the applications were in both cases communicated to them directly. He added that there were also reasons of a practical nature; it was easier to send the fifty-six notices to Geneva for transmission, than to send them to each of the States concerned.

M. PESSÔA did not insist if the present procedure had practical advantages.

The PRESIDENT then approached M. Anzilotti's proposal regarding the definition of the conception of "international organizations".

M. ANZILOTTI thought that there might be some drawbacks to allowing any kind of international organization to come before the Court. In the case of an unofficial organization, the persons who spoke on its behalf in reality incurred no responsibility. Consequently they might sometimes place the Court in a difficult position.

M. Anzilotti recognized that, according to the Registrar's proposal, that danger would hardly exist, since the initiative would rest with the Court itself. Nevertheless, he had thought that Article 50 of the Statute sufficed to enable the Court to apply to private organizations capable of supplying useful information. He did not, however, make a definite proposal, because no doubt everything would work out satisfactorily if the Court retained the initiative, for it would undoubtedly be careful only to approach international organizations offering all the necessary guarantees.

The PRESIDENT had always construed the expression "international organizations" as tantamount to "official organizations", for instance, the International Labour Office. But now a species of precedent had been

¹ Voir p. 315.

² " pp. 262-263.

¹ See p. 315.

² " pp. 262-263.

créé une sorte de précédent, en admettant également les grandes organisations industrielles, ouvrières ou patronales, et il serait bien difficile de les écarter maintenant, en raison de leur très grande importance. Au surplus, ces grandes organisations sont reconnues, du moins d'une façon indirecte, comme étant des éléments de l'Organisation internationale du Travail, qui est fondée d'une part sur une représentation des États, et, d'autre part, sur une représentation égale des organisations patronales et ouvrières.

M. ANZILOTTI déclare que c'était précisément la situation des organisations en question devant la Cour qui l'avait préoccupé ; mais, si c'est la Cour elle-même qui doit prendre l'initiative, il n'insiste pas.

Le PRÉSIDENT constate que M. Anzilotti ne maintient pas sa proposition.

M. DE BUSTAMANTE, se référant au texte de la dernière phrase du 1^o de l'article 73 amendé (p. 87, Distr. 794)¹, se demande ce qui arrivera s'il n'est pas donné suite aux questions posées par la Cour.

Le GREFFIER explique qu'il existe des moyens permettant d'éviter à la Cour toute chicane de ce genre ; par exemple, la question ne sera pas posée à l'État ou à l'organisation intéressée sans que l'on se soit assuré, au préalable, que cette question sera suivie d'un effet quelconque.

Le PRÉSIDENT constate que la suppression de la dernière phrase du premier alinéa n'est pas demandée, et ouvre la discussion sur l'alinéa suivant, dont lecture est donnée.

Le GREFFIER déclare qu'il s'agit là d'un point assez important. C'est au fond la question de l'intervention qui se pose, transportée dans le domaine des avis consultatifs.

Si la Cour admet le principe qu'il lui appartient de prendre l'initiative pour faire connaître aux États intéressés qu'ils peuvent formuler une demande aux fins d'être entendus, elle doit admettre aussi un correctif, pour le cas où elle aurait omis d'adresser la notification à un État réellement intéressé ; c'est ce correctif que le paragraphe en question a pour objet de fournir.

Le PRÉSIDENT fait observer que le paragraphe reproduit, en l'adaptant à la procédure consultative, le principe des articles 62 et 63 du Statut.

Ayant constaté que la Cour est d'accord pour maintenir le texte dont il s'agit, le Président passe au paragraphe 2 de l'article 73 amendé, dont il donne lecture.

M. WEISS demande la substitution du mot « discuter » au mot « commenter », comme dans un article antérieur.

M. DE BUSTAMANTE demande si l'intention est bien que tous les États qui ont présenté des exposés écrits ou oraux soient admis à discuter les exposés des autres. Dans ce cas, c'est un double débat qui va s'instituer

created by also admitting great industrial organizations, whether of workers or of employers, and it would be very difficult now to leave them out, owing to their very great importance. Moreover, these great organizations were at any rate indirectly recognized as constituting elements of the International Labour Organization, which was composed partly of representatives of States and partly of representatives of an equal number of employers' and workers' organizations.

M. ANZILOTTI stated that it was exactly the situation of those organizations, when they came before the Court, which he had had in mind, but as the initiative rested with the Court itself, he would not press the matter.

The PRESIDENT observed that M. Anzilotti did not maintain his proposal.

M. DE BUSTAMANTE, referring to the wording of the last sentence of No. 1 of Article 73 as amended (p. 87, Distr. 794)¹, wondered what would happen if questions put by the Court were not answered.

The REGISTRAR explained that there were means of protecting the Court from incidents of that kind : for instance, a question would not be put to the State or organization concerned without previously ascertaining that some reply would be given.

The PRESIDENT observed that there was no motion for the deletion of the last sentence of the first paragraph and he opened the discussion on the next paragraph, which was read.

The REGISTRAR stated that that was a point of some importance. It was in reality the question of intervention as it arose in connection with advisory opinions.

If the principle were accepted that it rested with the Court to take the initiative of informing interested States that they might submit a request for a hearing, provision must also be made for a case where the Court might have omitted to give notice to a State which was really interested ; the paragraph in question was intended to provide for such a case.

The PRESIDENT observed that the paragraph reproduced the principle contained in Articles 62 and 63 of the Statute, adapting it to advisory procedure.

Having satisfied himself that the Court agreed to maintain the clause in question, the President passed to paragraph 2 of Article 73 amended, which he read.

M. WEISS asked that the word "comment" should be replaced by the word "discuss" as in a previous article.

M. DE BUSTAMANTE asked whether the intention really was that all States who had submitted written or oral statements should be allowed to discuss the statements of others. In that case a twofold discussion

¹ Voir p. 315.

¹ See p. 315.

entre les États, dans différentes circonstances de la procédure orale est très différent de la procédure écrite, c'est au cours de la procédure orale seulement qu'il conviendrait de permettre à un État de discuter les propositions des autres, notamment de discuter les propositions, mais de renseignements à fournir.

M. ANZILLOTTI fait observer que les avis consultatifs sont de nature très différents, et dans certains cas les suggestions de M. de Bustamante sont bien à leur place, il n'est pas de même en d'autres circonstances. M. ANZILLOTTI rappelle que la Cour a eu à donner des avis consultatifs de différents ordres dans différents États afin d'éviter de créer des difficultés aux États disposés à accepter le projet de leurs différends à la Cour. M. ANZILLOTTI aurait préféré laisser les articles à peu près tels qu'ils sont, mais comme, dans le nouveau texte, il n'y a pas de doute sur l'abandon de la Cour, elle paraît être changée par d'autres faits et qu'il n'est pas possible.

Les propositions de M. de Bustamante ont été acceptées par la Cour.

M. de Bustamante répond affirmativement.

Le Rapporteur propose, en conséquence, de statuer sur le paragraphe 2 de l'article 73 amendé.

(Ce texte est adopté par sept voix contre deux (MM. PESSÔA et DE BUSTAMANTE).)

Le Rapporteur aborde le paragraphe 3 du même article 73 amendé (pp. 37 et 38 du Document Révisé) et (l'article est lu).

M. ANZILLOTTI déclare que des difficultés à accepter ce paragraphe 3, étant donné qu'il semble préjuger de questions assez graves et non pas infimes, telles que la question de nationalité, par exemple, dans les cas où les États ont des intérêts en jeu. M. ANZILLOTTI rappelle que la nature de l'avis consultatif, il serait impossible de composer à cet égard, par exemple, l'affaire des décrets de nationalité turcienne à celle du travail de nuit des peizera-boulogers. Il propose donc de supprimer dans le nouveau texte les nos 3 et 4, étant donné que les énumérations de ce genre peuvent présenter parfois de réels inconvénients.

Le Rapporteur rappelle que dans l'avis consultatif sur l'affaire de l'Égypte, la Cour a eu à donner un avis consultatif sur la question de nationalité, et que les articles mentionnés dans le projet de loi de la Cour ont été ajoutés par l'Assemblée, dans le Règlement même, des dispositions visant aux articles 3 et 4, prévues avant au point de vue pratique de réels avantages.

M. de Bustamante demande si la pratique de la Cour ne pourrait pas être considérée comme étant un des intérêts.

¹ Voir pp. 313-316.

advisory proceedings, these would be of the same nature as that was too much. In M. de Bustamante's opinion, States should only be allowed to discuss the statements of facts in the course of the oral proceedings, because it was not a question of a confidential case but of the supply of information.

M. ANZILLOTTI pointed out that advisory opinions were of very different nature. Though, as applied to some cases, M. de Bustamante's suggestions were quite sound, they were not so in other circumstances. M. ANZILLOTTI recalled that the Court had given advisory opinions in the case of the *Eastern Greenland* and the *Chaco* between States. In order to avoid creating difficulties for States which were prepared to accept the salaries of their disputes to the Court, M. ANZILLOTTI would have preferred to leave the articles more or less as they were, but as, in the new text, there was nothing which absolutely bound the Court, it might in such cases as the *Chaco* case.

The Rapporteur asked whether there was any proposal on the motion of the discussion of the document.

M. de Bustamante replied in the affirmative.

The Rapporteur therefore proposed to vote on paragraph 2 of Article 73, as amended.

(This clause was adopted by 9 votes to 2 (MM. PESSÔA and DE BUSTAMANTE).)

The Rapporteur then proposed to open the discussion on paragraph 3 of the same article 73 as amended (pp. 37 and 38 of Document Révisé) (This paragraph was read).

M. ANZILLOTTI said that he found it difficult to accept paragraph 3, because it seemed to pre-judge questions of some importance. It was not always easy to separate the questions of the *nationality* by *nationality*, the application of the law in practice would necessarily depend upon the nature of the advisory opinion. It would be impossible in this respect to compare, for instance, the question of the *Division of nationalities* decrees with that of the *right work of master bakers*. He proposed, therefore, in the new draft, to delete numbers 3 and 4, because enumerations of this kind sometimes had serious disadvantages.

The Rapporteur recalled that in the *Chaco* case, the Court had given an advisory opinion on the question of *nationality* in the *Chaco* case. It had, in fact, applied in practice to advisory proceedings all the rights enumerated in sub-paragraph 2 of paragraph 3. The Registrar added that the insertion in the Rules of all such events for provisions mentioned under 3 and 4 would offer real advantages from a practical standpoint.

M. ANZILLOTTI asked whether the Court's practice did not constitute adequate authority for the Registrar in his dealings with interested Parties.

¹ See pp. 313-316.

M. DE BUSTAMANTE craint que l'énumération de certains articles du Statut et du Règlement ne soit de nature à faire croire que l'application des articles eux-mêmes implique une sanction. Cette crainte peut provenir de l'appréhension d'un état d'indécision par rapport à l'application de ces articles. Mais, dans le cas où l'application de ces articles est prévue, la mention de l'article du Statut ainsi conçu, n'est pas...

Après avoir reçu les protestes et témoignages dans les délais déterminés par l'Art. 111 du Statut, toutes les dépositions, tous documents nouveaux qu'un des Parties voudrait lui présenter sans l'assentiment de l'autre...

Les documents produits par les documents déposés dans la procédure contentieuse, présentent la caractéristique de renseignements produits sur demande de la Cour, tandis que les articles du Statut, par exemple, sont de nature à répondre à une question d'application.

M. DE BUSTAMANTE pense qu'il faudrait mieux supprimer l'énumération des articles du Règlement et du Statut en la remplaçant par une référence générale.

Le Président pense également qu'il serait dangereux d'introduire une clause tenant les conditions d'application par analogie d'autres clauses, d'autant plus qu'il y a un risque de priver la Cour d'une liberté dont elle a joui jusqu'à ce jour. Et en effet, les conditions de la loi sont telles qu'il est difficile de les appliquer sans qu'il ne soit fait une distinction, de quelque nature qu'elle soit, soit de fait, soit de droit, telle ou telle clause.

Il met aux voix la suppression, demandée par M. Anzilotti, des trois premières lignes contenant les énumérations des articles du Statut et du Règlement.

(La suppression de ce texte est décidée à l'unanimité, le Président observant que les trois premières lignes contiennent en fait les questions qui seront discutées ultérieurement.)

Le Président ayant consulté la Cour sur la suppression de l'alinéa a, cette suppression est décidée à l'unanimité.

Le Président met aux voix l'alinéa b, dont la suppression est décidée par neuf voix contre deux (MM. Altamira et Huber).

Le Président consulte la Cour sur la suppression de l'alinéa c; cette suppression est décidée par neuf voix contre deux (MM. Altamira et Huber).

Le Président constate que le vote négatif, trois sur le a, et un sur le b, n'est pas, dans la pensée de la Cour, que ces textes ne soient pas une modification exacte de la pratique, ni que la Cour soit opposée au maintien de cette pratique jusqu'à nouvelle décision.

M. DE BUSTAMANTE feared that the enumeration of certain articles of the Statute and Rules might be calculated to create an impression that the application of such provisions would involve a sanction. This fear may arise if the enumeration were not absolutely complete. In the case of the Statute, which was as follows, has been omitted from the list of articles:

"After the Court has received the protest and evidence within the time specified in this article, it may refuse to accept any further oral or written evidence that one Party may desire to present unless the other Party assents."

The President explained that documents submitted in adversary proceedings were technically information produced on the request of the Court. The rule contained in Article 111 did not therefore mean that such documents had to be admitted, that was a question of opinion.

M. DE BUSTAMANTE thought it would be better to omit the enumeration of articles of the Rules and Statute and to substitute for it a general reference.

The President also thought that it would be dangerous to introduce a clause laying down the conditions for the application by analogy of other clauses, more especially as by so doing they might deprive the Court of a freedom which it has hitherto enjoyed. The conditions of the law are such that it is difficult to apply them without making a distinction, of some kind or other, between the cases. It might be said that to omit to do so would be to deprive the Court of a freedom which it has hitherto enjoyed.

He took a vote on the deletion proposed by M. Anzilotti of the first three lines containing the enumeration of articles of the Statute and Rules.

(The deletion of these lines was unanimously adopted, the President observing that the three lines contained in fact the questions to be discussed.)

The President, having taken the opinion of the Court on the deletion of sub-paragraph a, it was unanimously decided to delete that clause.

The President took a vote on sub-paragraph b, the deletion of which was approved by 9 votes to 2 (MM. Altamira and Huber).

The President took the opinion of the Court on the deletion of sub-paragraph c, and the deletion of that clause was decided upon by 9 votes to 2 (MM. Altamira and Huber).

The President observed that the negative vote on paragraph a of the proposed draft did not mean that in the Court's opinion that text did not constitute an exact codification of the Court's practice, nor that the Court was opposed to the maintenance of that practice until otherwise decided.

Document n° 47

Lettre du Greffier de la CPJI au Directeur du BIT, datée du
26 mars 1926



COUR PERMANENTE DE
JUSTICE INTERNATIONALE,
LA HAYE.

D.D

PERMANENT COURT OF
INTERNATIONAL JUSTICE,
THE HAGUE.

Rappeler
Quote

8248

Le
The

26 mars 1926.

Votre
Your

B.I.T. Registry
29 MARS 1926
File N°: 27/10/1
With: D.D. 17A
on: 17A
Referred to: 17A
Checked:

Monsieur le Ministre,

Je viens de recevoir du Secrétariat de la Société des Nations la requête pour avis au sujet de la compétence de l'organisation internationale du travail pour s'occuper du travail personnel du patron.

Aussitôt la requête imprimée, elle sera, bien entendu, communiquée au Bureau international du Travail

Monsieur Albert Thomas,
Directeur du Bureau international du Travail,
etc. etc. etc.

GENEVE

conformément à l'article 73, alinéa 2 de notre Règlement.

La question se pose cependant de savoir s'il existe d'autres "organisations internationales" aux termes de la disposition dont il s'agit, auxquelles il conviendrait également d'adresser des notifications officielles.

Il m'est difficile de me former en ce moment une idée précise à ce sujet, le dossier complet de l'affaire ne m'étant pas encore parvenu - en effet, je crois comprendre qu'il sera composé et envoyé d'un commun accord par le Bureau international du Travail et le Secrétariat. En attendant je me suis personnellement figuré que, telle que la question est libellée, les trois seules organisations qui pourraient éventuellement entrer en ligne de compte seraient

- 1) La Fédération Syndicale Internationale;
- 2) la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens; et
- 3) l'Organisation internationale des Employeurs Industriels.

Vous m'obligeriez infiniment en voulant bien me donner votre opinion sur ce point.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

Le Greffier de la Cour,

[Signature]

*L'absence de la
rapporter
de la Cour
de la Cour*

Document n° 48

Minute du Conseiller juridique du BIT Jean Morellet,
datée du 10 avril 1926



MINUTE SHEET.

M. S. B.

Reference I / 7 / 10 / 2

Melle Mundt.

(éléments d'une réponse à la lettre de M. Schifferstein en date du 6 Avril 1926.)

1) D'après l'article 73 du Règlement de la Cour de Justice internationale, lorsque la Cour est saisie d'une requête demandant un avis consultatif, "les organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question en reçoivent communication."

Aucun texte ne prévoit la représentation devant la Cour des organisations internationales consultées lors de la procédure en matière consultative. En fait, la Cour a décidé, chaque fois qu'une organisation internationale a été consultée, d'entendre son représentant en audience publique si elle en exprimait le désir. Il est donc à peu près certain que la Cour invitera les organisations internationales consultées sur la question de la réglementation du travail du patron à se faire représenter devant elle. Si par hasard la Cour n'adressait pas une telle invitation aux organisations intéressées, ces dernières pourraient prendre l'initiative de demander à faire entendre leur représentant.

2) Le Greffier de la Cour a demandé au Directeur du BIT de lui faire connaître les organisations à consulter et il a annoncé dès à présent son intention de communiquer la requête à la Fédération syndicale internationale, à la Confédération internationale des syndicats chrétiens et à l'Organisation internationale des employeurs industriels. Bien que la Fédération de l'alimentation soit affiliée à la Fédération syndicale internationale qui sera consultée, il y aurait sans doute intérêt à ce que l'organisation de M. Schifferstein soit spécialement consultée elle aussi et le BIT va signaler au Greffier de la Cour le désir de M. Schifferstein.

Jean Morellet

10 Avril 1926.

Document n° 49

CPJI, Troisième rapport annuel (15 juin 1926-15 juin 1927), série E - n° 3



SÉRIE E — N° 3

TROISIÈME RAPPORT ANNUEL
DE LA
COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE
(15 juin 1926 — 15 juin 1927)

rait ultérieurement demander aux intéressés des renseignements complémentaires, auquel cas une audience serait tenue à cet effet. — Les intéressés furent autorisés à déposer chacun une pièce écrite complémentaire (par assimilation au Contre-Mémoire de la procédure ouverte par compromis) afin de remplacer les exposés oraux. Le 20 avril 1925, en la même affaire, la Cour, à l'unanimité, approuva la communication à chacun des intéressés des pièces déposées par l'autre. Il fut décidé que les intéressés pourraient présenter, par écrit, des observations sur les pièces jointes au « Contre-Mémoire » (voir ce qui vient d'être dit). Mais la Cour (le 21 avril 1925) se réserva la faculté de prendre, selon les circonstances du cas, une décision sur chacune des demandes que pourraient ultérieurement présenter les intéressés en vue de se faire entendre en audience publique.

A la date du 24 août 1923 (Avis consultatif n° 7), le Gouvernement roumain ayant invoqué les articles 62 et 63 du Statut à l'appui d'une demande aux fins d'être entendu, la Cour décida de lui faire connaître que ces articles du Statut, ainsi que les articles correspondants du Règlement, n'ont trait qu'à la procédure contentieuse. La Cour, toutefois, conformément à l'article 73 de son Règlement, se déclara disposée à entendre le représentant du Gouvernement roumain.

Lors de la revision du Règlement (session ordinaire de 1926), la Cour rechercha quelles organisations internationales pourraient être admises à lui fournir des renseignements (article 73 du Règlement). Il fut établi que la Cour, qu'il s'agit de s'adresser à un État ou à une organisation internationale, conserve toujours l'initiative. (Voir Publications de la Cour, Série D, n° 2, addendum, pp. 224-225.)

Les organisations internationales admises jusqu'à présent à fournir des renseignements à la Cour dans une ou plusieurs affaires ont été les suivantes :

Commission internationale d'Agriculture.

Fédération syndicale internationale.

Organisation internationale du Travail.

Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

Confédération internationale des syndicats agricoles.

Fédération internationale des travailleurs de la terre.

Institut international d'Agriculture (Rome).

Fédération internationale des syndicats chrétiens des travailleurs de la terre.

Organisation internationale des employeurs industriels.

Confédération internationale des syndicats chrétiens.

Lors de l'Avis consultatif n° 13, l'Union internationale des fédérations des ouvriers et ouvrières de l'alimentation, dont le siège est à Zurich, exprima le désir de se faire entendre devant la Cour. Le Président, toutefois, ne communiqua pas la requête aux fins d'avis consultatif à cette organisation, qui n'occupait pas la même

Document n° 50

Note introductive au Règlement du Conseil
d'administration, paragr. 23



► Note introductive *

1. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (ci-après le «Conseil d'administration») est établi en vertu des articles 2 et 7 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Le fonctionnement du Conseil d'administration obéit à un ensemble de règles réparties entre différents textes et publications ainsi qu'à une série de pratiques et d'arrangements dégagés progressivement depuis sa première session, le 27 novembre 1919 à Washington, DC. Depuis 2006, ces règles sont toutes regroupées dans le présent recueil et sont précédées de cette Note introductive qui décrit certaines pratiques sans pour autant ériger celles-ci en dispositions réglementaires ¹.

2. Le recueil a été amendé en 2009 afin d'inclure d'autres ensembles de règles et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes ², puis en 2011 afin d'intégrer les modifications découlant du paquet de réformes issu des travaux du Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail (ci-après la «Conférence»). Par la suite, d'autres modifications ont été apportées au Règlement et à la Note introductive à l'issue de l'examen de l'application du paquet de réformes mené en 2014 et 2015 ³. Les annexes du recueil ont également été modifiées conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration ⁴.

* L'OIT s'engage à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. À cette fin, des amendements à la présente Note introductive ont été adoptés par le Conseil d'administration à sa 306^e session (novembre 2009). Les dispositions de la présente note dans lesquelles est utilisé le genre masculin, au singulier ou au pluriel, se réfèrent sans distinction à une femme ou à un homme ou, suivant le contexte, à des femmes ou à des hommes.

¹ GB.291/LILS/3 et GB.291/9(Rev.), paragr. 33 à 42.

² GB.306/LILS/1 et GB.306/10/1(Rev.), paragr. 2 à 8.

³ GB.320/WP/GBC/2 et GB.323/WP/GBC/2.

⁴ La date à laquelle chacune des annexes a été adoptée ou amendée par le Conseil d'administration est indiquée.

gouvernemental (telles que président, vice-président ou coordonnateur régional) doivent être communiquées par écrit au Président du Conseil d'administration, au début de chaque nouveau mandat du Conseil d'administration ou à l'occasion de tout changement au cours de ce mandat.

21. Le Président du Conseil d'administration assure que des consultations sont effectuées avec le président du groupe gouvernemental ou son représentant sur toute question concernant le traitement d'un point de l'ordre du jour du Conseil d'administration sur laquelle il estime nécessaire de consulter les membres du bureau en cours de session.

22. Pour faciliter et promouvoir par tous les moyens possibles la pleine participation du groupe gouvernemental, un dispositif spécial au sein du Bureau permet d'assurer la tenue suffisamment à l'avance de consultations efficaces avec les représentants des gouvernements, de leur donner accès dans les meilleurs délais à la documentation et à l'information lorsqu'ils la sollicitent, d'organiser à leur demande des séances d'information et des rencontres, de fournir un appui technique et logistique au président du groupe gouvernemental et aux coordonnateurs régionaux, et de faciliter les consultations avec les deux autres groupes.

Les groupes des employeurs et des travailleurs

23. C'est une pratique bien établie que les Vice-présidents employeur et travailleur du Conseil d'administration président respectivement leurs groupes. Chaque groupe peut aussi désigner d'autres porte-parole pour les divers segments et sections du Conseil d'administration. Les secrétaires des groupes sont désignés par les groupes, traditionnellement au sein de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) pour les employeurs et de la Confédération syndicale internationale (CSI) pour les travailleurs. Ces désignations doivent être communiquées au Président du Conseil d'administration au début de chaque nouveau mandat du Conseil d'administration, ou à l'occasion de tout changement au cours de ce mandat.

Rapport du Président du Conseil d'administration à la Conférence

24. Le Président du Conseil d'administration, après avoir consulté les Vice-présidents du Conseil d'administration, fait directement rapport à la

Document n° 51

BIT, Note explicative sur le rôle des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs bénéficiant d'un statut consultatif général auprès de l'OIT, 17 avril 2023



NOTE EXPLICATIVE

Rôle des organisations internationales d'employeurs et de travailleurs bénéficiant d'un statut consultatif général auprès de l'OIT

Introduction

1. En raison de la structure tripartite de l'Organisation internationale du Travail (OIT), les représentants des employeurs et des travailleurs sont intégrés à ses organes de gouvernance, à savoir la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration, aux côtés des représentants des gouvernements. Les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ne sont pas membres en tant que tels des organes de gouvernance, mais elles entretiennent des relations institutionnelles étroites avec l'OIT.
2. En accordant le "statut consultatif général" à une organisation internationale non gouvernementale, l'OIT reconnaît que la collaboration avec l'organisation concernée revêt une importance institutionnelle particulière¹. Six organisations bénéficient actuellement du statut consultatif général:
 - l'Organisation internationale des employeurs (OIE)
 - la Confédération syndicale internationale (CSI)
 - la Fédération syndicale mondiale (FSM)
 - l'Alliance coopérative internationale (ACI)
 - l'Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA)
 - Business Africa²
3. Outre leur statut consultatif, deux de ces organisations - l'OIE et la CSI - assurent le secrétariat des représentants des employeurs et des travailleurs siégeant dans les organes de gouvernance de l'OIT.

¹ A l'OIT, une distinction est faite entre les catégories suivantes d'organisations internationales non gouvernementales :

- (a) les organisations bénéficiant du statut consultatif général, tel que décidé par le Conseil d'administration en 1948 ;
- (b) les organisations ayant un statut consultatif régional, tel que décidé par le Conseil d'administration en 1964 ;
- (c) les OING figurant sur la "liste spéciale" établie par le Conseil d'administration en 1956;
- (d) d'autres organisations.

² Seules trois autres organisations ont bénéficié du statut consultatif général par le passé : la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Confédération mondiale du travail (CMT) et la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA), qui a été dissoute en 2010. La CISL et la CMT ont fusionné en 2006 pour devenir la CSI.

Statut consultatif général auprès de l'OIT

4. Dès 1920, des dispositions ont été prises par l'OIT pour promouvoir l'interaction avec les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et pour aider ces organisations à suivre les travaux de l'Organisation³. Cette pratique a été codifiée en 1946 à l'article 12(3) de la Constitution de l'OIT, qui s'inspire de l'article 71 de la Charte des Nations Unies et se lit comme suit : « *L'Organisation internationale du Travail pourra prendre toutes dispositions utiles pour consulter, selon qu'il lui paraîtra désirable, des organisations internationales non gouvernementales reconnues, y compris des organisations internationales d'employeurs, de travailleurs, d'agriculteurs et de coopérateurs* ».
5. Les « dispositions utiles » mentionnées dans cette disposition ont été établis par plusieurs décisions du Conseil d'administration. Le statut consultatif général a été le premier arrangement de ce type adopté par le Conseil d'administration à sa 105e session (juin 1948) sous la forme d'une résolution. Cette résolution continue d'énoncer les règles applicables aux organisations internationales non gouvernementales dotées de ce statut⁴. Pour donner effet à la résolution, le Conseil d'administration a adopté des amendements à son Règlement intérieur et a proposé des amendements au Règlement de la Conférence⁵.
6. Au fil des ans, l'OIT a revu l'étendue de la collaboration et la nature des facilités accordées aux organisations internationales non gouvernementales. Cependant, à ce jour, le statut consultatif général représente le cadre de collaboration le plus avantageux dont une organisation internationale d'employeurs ou de travailleurs peut bénéficier à l'OIT.
7. Le statut consultatif général est accordé aux organisations internationales non gouvernementales « qui ont un intérêt substantiel dans un grand nombre d'activités diverses de l'OIT ». Il a pour but de faciliter « le renvoi devant l'[OIT], par des organisations non gouvernementales, de propositions que ces organisations désireraient présenter pour une action internationale officielle relative à des questions relevant principalement de la compétence de l'[OIT] »⁶.

³ Cette pratique a été rappelée par le Directeur général du BIT lorsque la question des relations avec la Fédération syndicale mondiale a été examinée par le Conseil d'administration à sa 103e session (décembre 1947) ; voir les procès-verbaux du Conseil d'administration de la 103e session, p. 49. Sur la base de cette pratique bien établie, les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ont été invitées par la Cour permanente de Justice internationale à fournir des informations dans les six procédures consultatives introduites devant la Cour entre 1922 et 1932 concernant l'interprétation de la Constitution de l'OIT et d'une convention internationale du travail.

⁴ Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, Annexe V *Représentation des organisations internationales non gouvernementales, y compris les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, aux réunions de l'OIT*, Résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 105e session (14 juin 1948).

⁵ Procès-verbaux de la 105e session du Conseil d'administration (juin 1948), p. 31-40, p. 90-91. . Les dispositions applicables sont les articles 2.2(j), 14(9) et 36(6) du Règlement de la Conférence ainsi que l'article 1.10 du Règlement du Conseil d'administration.

⁶ Résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 105e session (14 juin 1948).

8. La principale facilité accordée à ces organisations est la possibilité d'être représentées à un large éventail de réunions de l'OIT, notamment aux réunions de la Conférence et du Conseil d'administration, sans qu'il soit nécessaire de leur adresser une invitation spécifique. En ce qui concerne la Conférence, ces organisations ont le droit d'accréditer un nombre illimité de représentants et peuvent ainsi participer aux travaux des différentes commissions de la Conférence (à l'exception des questions administratives ou financières ou des réunions de la Commission de vérification des pouvoirs et du Comité de rédaction). Ils peuvent décider des commissions auxquelles ils souhaitent participer sans demander d'autorisation spécifique à la Conférence. Il s'agit notamment des commissions de la Conférence qui négocient les projets de normes internationales du travail et de la Commission permanente de l'application des normes de la Conférence chargée d'examiner l'application des normes par les États membres. Les représentants de ces organisations peuvent également faire ou diffuser des déclarations s'ils y sont autorisés par les bureaux des commissions ou de la Conférence.
9. Dans la pratique, les six organisations internationales non gouvernementales mentionnées ci-dessus sont représentées à chaque session de la Conférence annuelle. La participation au Conseil d'administration est plus variable - à l'exception de l'OIE et de la CSI qui participent respectivement en tant que secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs. En dehors des réunions des organes de gouvernance de l'OIT, ces organisations internationales non gouvernementales jouent un rôle important dans le fonctionnement des procédures de contrôle de l'OIT, puisqu'elles peuvent soumettre des observations sur l'application des conventions ratifiées par les États membres, qui sont ensuite examinées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT. En outre, ces organisations peuvent déposer des réclamations en vertu de l'article 24 de la Constitution à l'encontre d'un État membre qui n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il est partie, et elles peuvent également déposer des plaintes dans le cadre des procédures spéciales pour l'examen des plaintes alléguant des violations de la liberté d'association.

Secrétariats des groupes employeurs et travailleurs

10. Conformément à la structure tripartite de l'Organisation, les mandants de l'OIT représentant les gouvernements, les employeurs et les travailleurs s'organisent en groupes autonomes. Le « principe de l'autonomie » de ces trois groupes constitutifs est bien établi dans la théorie et la pratique constitutionnelles de l'OIT. Il est garanti par la Constitution en ce qui concerne la Conférence internationale du Travail⁷. Il constitue une garantie institutionnelle que les mandants tripartites de l'OIT jouissent d'une large discrétion en ce qui concerne leurs organisation, coordination et représentation au sein des organes exécutifs ou délibératifs de l'Organisation, sous réserve des dispositions de la Constitution et des règlements applicables⁸.

⁷ L'article 4(1) de la Constitution dispose que chaque délégué d'une délégation tripartite d'un Etat membre « aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence ».

⁸ Ce principe est énoncé dans le Règlement de la Conférence internationale du Travail (article 5, paragraphe 1), le Règlement du Conseil d'administration (article 7.1), le Règlement des réunions régionales (article 14)

11. L'exercice effectif des fonctions et responsabilités des représentants des employeurs et des travailleurs dépend dans une large mesure de l'appui et de la coordination fournis par les secrétariats respectifs. Les représentants des employeurs et des travailleurs ont également besoin d'une structure permanente pour les aider à préparer les travaux liés à l'OIT et pour représenter leurs intérêts au sein du Bureau de manière continue - à l'instar de la représentation des gouvernements assurée par la Mission permanente de chaque pays. En outre, les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs exercent des fonctions politiques et peuvent avoir recours à l'appui technique des services compétents du Bureau international du Travail.
12. Chaque groupe élit son secrétaire pour les réunions de la Conférence et les réunions du Conseil d'administration. L'élection d'un secrétaire par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs à la Conférence est prévue par le Règlement de la Conférence depuis 1927. Les membres du secrétariat du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs sont officiellement inscrits sur la liste des participants à la Conférence⁹. Le Règlement pour les réunions techniques et les réunions d'experts prévoit que les membres des secrétariats des deux groupes peuvent assister à ces réunions, y compris celles de tout organe subsidiaire, et intervenir dans les débats¹⁰.
13. Bien que les deux groupes non gouvernementaux soient libres de nommer les secrétaires de leur choix, les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs sont traditionnellement assurés par l'OIE et la CSI¹¹. Cette pratique est reflétée dans la note introductive du Règlement du Conseil d'administration¹² et dans la note introductive du Règlement intérieur pour les réunions techniques et les réunions d'experts¹³.
14. Le fait que l'OIE et la CSI fournissent traditionnellement ces services importants aux groupes des employeurs et des travailleurs définit la relation spéciale qu'elles entretiennent avec l'OIT. Plus concrètement, en raison de leurs responsabilités en tant que secrétaires des deux groupes, l'OIE et la CSI jouent un rôle clé dans la facilitation du dialogue tripartite au sein de l'Organisation, par exemple en participant au groupe de sélection tripartite chargé de fixer l'ordre du jour des sessions du Conseil d'administration¹⁴, en discutant avec le Bureau de la composition et d'autres questions d'organisation des réunions tripartites, en étant directement impliquées dans des consultations informelles sur un large éventail de questions et en recevant de nombreuses communications du Bureau pour les transmettre aux groupes respectifs. Ils

ainsi que dans les règles applicables à d'autres réunions ou organes de l'OIT. Elle a également été codifiée dans un instrument d'amendement à la Constitution, qui a été adopté en 1986 mais n'est pas encore entré en vigueur.

⁹ Les dispositions pertinentes sont les articles 2(2)(m) et 5 du Règlement de la Conférence.

¹⁰ Articles 9(7) et 13(2) du Règlement pour les réunions techniques et article 9(6) du Règlement intérieur pour les réunions d'experts.

¹¹ Avant la création de la CSI en 2006, la CISL assurait le secrétariat du groupe des travailleurs..

¹² Paragraphe 23 de la note introductive.

¹³ Section 4 de la note introductive.

¹⁴ Paragraphe 3.1.1 du Règlement du Conseil d'administration.

jouent un rôle majeur dans les travaux des organes de contrôle de l'OIT à composition tripartite, tels que la Commission de l'application des normes de la Conférence, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration ou les comités tripartites nommés par le Conseil d'administration pour examiner les réclamations soumises en vertu de l'article 24 de la Constitution. Ils assurent la continuité des positions des groupes au sein de l'Organisation, pendant et en dehors des sessions de la Conférence et du Conseil d'administration.

15. En août 2019, en reconnaissance du rôle institutionnel et de la stature internationale de l'OIE et de la CSI, les gouvernements de la France, de l'Allemagne et de la Türkiye ont demandé que ces deux organisations se voient accorder le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies. La demande comprenait une lettre de soutien du Directeur général de l'OIT soulignant la portée internationale de l'action des deux organisations, leur rôle actif dans le système multilatéral en général et le système des Nations Unies en particulier¹⁵.

Conclusion

16. Depuis ses débuts, l'OIT attache une grande importance à la collaboration avec les organisations internationales non gouvernementales dont la réputation est reconnue, sur des questions d'intérêt mutuel. Les six organisations dotées du statut consultatif général illustrent le degré d'implication et le rôle institutionnel que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent jouer dans les activités de l'OIT. Plus particulièrement, l'OIE et la CSI, en tant que secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs, sont les principaux interlocuteurs institutionnels représentant les mandants non gouvernementaux de l'OIT.

17 avril 2023

¹⁵A/74/291 (OIE) A/74/292 (CSI). La demande fait suite à une discussion lors de la 335e session (mars 2019) du Conseil d'administration au cours de laquelle le Conseil d'administration s'est félicité « de ce que la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE) aient pour objectif d'obtenir le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies ». La décision de l'Assemblée générale a été reportée à sa 78e session (2023).

Annexe

Informations succinctes sur les six ONG dotées du statut consultatif général auprès de l'OIT

1. Organisation internationale des employeurs (OIE)

Le statut consultatif général de l'OIE a été reconnu lors de la 118e session (mars 1952) du Conseil d'administration¹⁶. Basée à Genève, en Suisse, l'OIE a été créée en mars 1920. Elle est composée de plus de 150 organisations d'employeurs et d'entreprises dans plus de 140 pays, représentant un total de plus de 50 millions d'entreprises. Sa vision déclarée est de « créer un environnement économique durable dans le monde, qui permette de promouvoir la libre entreprise et qui soit équitable et avantageux tant pour les entreprises que pour la société »¹⁷. Les objectifs statutaires de l'OIE sont notamment de « constituer un forum international qui rassemble, représente et promeut, dans le monde entier, les intérêts des organisations nationales d'employeurs et d'entreprises et de leurs membres » et de « coordonner les intérêts des employeurs et des entreprises au niveau international, particulièrement au sein de l'Organisation internationale du Travail et d'autres institutions internationales »¹⁸. Sa structure de gouvernance comprend le Conseil général, le Comité de direction et un Secrétariat. L'OIE a obtenu le statut consultatif général auprès de l'ECOSOC en 1947.

Les statuts de l'OIE comportent plusieurs références à l'OIT ; par exemple, le Comité de direction comprend un vice-président pour l'OIT qui est élu parmi les membres employeurs titulaires du Conseil d'administration de l'OIT. Ce vice-président est également désigné comme porte-parole du groupe des employeurs au sein du Conseil d'administration. Les statuts précisent également que le Secrétaire général de l'OIE assure le secrétariat du groupe des employeurs à l'OIT.

2. Confédération syndicale internationale (CSI)

Le statut consultatif général de la CSI a été reconnu lors de la 297e session (novembre 2006) du Conseil d'administration¹⁹. Basée à Bruxelles, en Belgique, la CSI est née le 1er novembre 2006 de la fusion de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et de la Confédération mondiale du travail (CMT)²⁰. La CSI compte 338 affiliés nationaux et représente environ 200 millions de travailleurs dans 168 pays et territoires. Sa mission déclarée est « la promotion et la défense des droits et des intérêts des travailleurs, au travers de la coopération internationale entre les syndicats, de campagnes mondiales et d'actions militantes au sein des principales

¹⁶ Conseil d'administration, Procès-verbaux, 118e session (mars 1952), p. 50 et annexe XX.

¹⁷ Voir le document « L'OIE en bref » (April 2023), disponible au lien suivant : À propos de nous (ioe-emp.org).

¹⁸ Statuts de l'OIE, article 2, disponible au lien suivant : <https://www.ioe-emp.org/fr/a-propos-de-nous/gouvernance>.

¹⁹ Conseil d'administration, Procès-verbaux, 297e session (novembre 2006), paras 276-280 et GB.297/19/7.

²⁰ Le statut consultatif général de la CISL avait été reconnu par le Conseil d'administration lors de sa 111e session (mars 1950) (procès-verbaux, p. 73-75 et Annexe XXV), alors que celui de la CMT, connue à l'époque sous le nom de Confédération internationale des syndicats chrétiens, avait été reconnu par le Conseil d'administration lors de sa 105e session (juin 1948) (procès-verbaux, p. 41-45).

institutions internationales ». Ses principaux domaines d'action sont « Ses principaux domaines d'action sont les suivants : les droits syndicaux et les droits humains ; l'économie, la société et le lieu de travail ; l'égalité et la non-discrimination ; la solidarité internationale ». La CSI est dirigée par un Congrès mondial, un Conseil général et un Bureau exécutif²¹. La CSI a obtenu le statut consultatif général auprès de l'ECOSOC en 2007²².

L'un des objectifs de la CSI, tel qu'énoncé dans sa Constitution, est de « renforcer le rôle de l'OIT, et pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre universelle des normes internationales du travail, ainsi que pour obtenir sa représentation dans d'autres organisations internationales et régionales afin que leurs politiques et activités contribuent de façon cohérente à la réalisation du travail décent, de la justice sociale et du développement durable »²³.

3. Fédération syndicale mondiale (FSM)

Le Conseil d'administration a accordé le statut consultatif général à la FSM lors de sa 103e session (décembre 1947)²⁴. Basée à Athènes, en Grèce, la FSM a été créée le 3 octobre 1945²⁵. Elle est ouverte aux organisations syndicales. Actuellement, elle représente 105 millions de membres dans 133 pays²⁶. Selon ses statuts, la FSM est une « organisation syndicale internationale de classe, a comme objectif premier l'émancipation des travailleurs au moyen de la lutte »²⁷. Elle se compose du Congrès syndical mondial, d'un Conseil général, d'un Conseil présidentiel et d'un Secrétariat et s'organise en outre sur la base de Centrales nationales affiliées (regroupées en bureaux régionaux dans chaque région ou continent) et d'organisations de branches industrielles appelées Unions Internationales Syndicales (UIS). La FSM a obtenu le statut consultatif général auprès de l'ECOSOC en 1946²⁸.

4. Alliance cooperative internationale (ACI)

Le statut consultatif général de l'ACI au sein de l'OIT a été reconnu par le Conseil d'administration lors de sa 107e session (décembre 1948)²⁹. Basée à Bruxelles, en Belgique, l'ACI a été créée le 19 août 1895³⁰. Elle compte parmi ses membres plus de 310 organisations issues de 107 pays³¹. Selon ses statuts, l'ACI, une « organisation mondiale en réseau, organisée aux niveaux mondial, régional, sectoriel et thématique », est « un représentant mondial des organisations coopératives de toutes sortes » visant à « servir de forum pour l'échange d'expériences et de source d'information sur le développement coopératif, la recherche et les statistiques », à « coordonner les actions pour la promotion du développement coopératif » et à « collaborer avec les institutions mondiales et régionales, y compris les organisations des Nations Unies, et avec toute

²¹ <https://www.ituc-csi.org/about-us?lang=fr>

²² <https://esango.un.org/civilsociety/consultativeStatusSummary.do?profileCode=3119&locale=fr>

²³ Statuts de la CSI, disponible au lien suivant : <https://www.ituc-csi.org/ituc-constitution-fr>

²⁴ Conseil d'administration, Procès-verbaux, 103e session (Décembre 1947), pp. 42-55, et Annexe XX, p. 239.

²⁵ <https://www.wftucentral.org/historique/?lang=fr>

²⁶ <https://www.wftucentral.org/the-wftu-general-secretary-addressed-the-17th-congress-of-citu/>

²⁷ Statuts de la FSM, disponibles au lien suivant : [at https://www.wftucentral.org/?wpfb_dl=243](https://www.wftucentral.org/?wpfb_dl=243)

²⁸ <https://esango.un.org/civilsociety/consultativeStatusSummary.do?profileCode=462&locale=fr>

²⁹ Conseil d'administration, Procès-verbaux, 107e session (Décembre 1948), p. 95-96, and Annexe XX, p. 29.

³⁰ <https://www.ica.coop/fr/coop%C3%A9ratives/histoire-du-mouvement-cooperatif>

³¹ <https://www.ica.coop/fr/coop%C3%A9ratives/histoire-du-mouvement-cooperatif>

autre organisation gouvernementale et non gouvernementale, internationale et nationale, qui poursuit des objectifs importants pour les coopératives »³². L'ACI se compose d'un Conseil d'administration, d'une Assemblée générale, de quatre Régions et de huit Organisations sectorielles, ainsi que de plusieurs Comités et réseaux thématiques³³. L'ACI a obtenu le statut consultatif général auprès de l'ECOSOC en 1946³⁴.

5. Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA)

L'OUSA s'est vu accorder le statut consultatif général par le Conseil d'administration lors de sa 212e session (mars 1980)³⁵. Basée à Accra, au Ghana, l'OATUU a été créée en avril 1973³⁶. Elle compte 61 organisations affiliées en Afrique, représentant environ 25 millions de personnes. Sa mission déclarée est de « renforcer la capacité des syndicats en Afrique et de coordonner les activités des affiliés afin de réaliser l'unité et la solidarité entre les travailleurs africains aux niveaux national, sous-régional et continental pour la défense, la protection et la promotion des droits et des intérêts des travailleurs et des citoyens africains dans leur ensemble »³⁷. Elle est dirigée par un congrès, un comité exécutif et un secrétariat.

6. Business Africa

Business Africa (anciennement connu sous le nom de Confédération panafricaine des employeurs) s'est vu accorder le statut consultatif général par le Conseil d'administration lors de sa 235e session (mars 1987)³⁸. Basée à Nairobi, au Kenya, Business Africa a été créée le 12 octobre 1986. Elle est composée d'organisations d'employeurs de plus de 45 pays africains. Business Africa « travaille dans les domaines du travail, de l'emploi et des affaires sociales et dans le contexte d'organisations internationales » telles que l'OIT. Une partie de sa mission consiste à « chercher à influencer les politiques au niveau continental en renforçant la voix des entreprises dans les organes continentaux et internationaux », à « s'appuyer sur les relations développées au sein du système des Nations Unies », à « poursuivre ses relations avec les groupes d'entreprises européens et américains [et] à établir des partenariats avec les fédérations d'entreprises des économies émergentes » et à « chercher à renforcer l'intégration régionale pour stimuler le commerce intra-africain ». La structure de Business Africa comprend une Assemblée générale, un Conseil exécutif et un Secrétariat³⁹.

³² Statuts de l'ACI, article 4, disponible au lien suivant : <https://www.ica.coop/en/about-us/our-structure/alliance-rules-and-laws>.

³³ <https://www.ica.coop/fr/coop%C3%A9ratives/histoire-du-mouvement-cooperatif>

³⁴ <https://esango.un.org/civilsociety/consultativeStatusSummary.do?profileCode=579&locale=fr>

³⁵ Conseil administration, Procès-verbaux, 212e session (mars 1980), p. VIII/18 et GB.212/18/34.

³⁶ <https://www.oatuuouosa.org/about-us/>

³⁷ <https://www.oatuuouosa.org/>

³⁸ Conseil administration, Procès-verbaux, 235e session (mars 1987), p. IX/12, GB.235/17/19 et GB.319/INS/INF/3.

³⁹ <https://businessafrica-emp.org/en-US/About-Us/About-BUSINESSAfrica>

Document n° 52

OIE, Statuts, articles 2, 6-8





Statuts de l'OIE

tels qu'adoptés lors de la réunion du
Conseil général de l'OIE le 29 mai 2022



A powerful
and balanced
voice for business

Article 1

Constitution

1. Une organisation internationale établie en 1920 et composée d'organisations centrales d'employeurs et d'entreprises dont l'activité sur le plan national est consacrée aux questions compatibles avec celles décrites à l'Article 2 ci-après est, par les présentes, fondée sous le nom de : "Organisation internationale des employeurs" (ci-après "OIE" ou "l'Organisation").
2. L'OIE est organisée corporativement en tant qu'association suisse à but non lucratif en vertu des Articles 60 et suivants du Code civil suisse et des présents Statuts.
3. Le siège de l'OIE est établi dans le canton de Genève, en Suisse.

Article 2

Objectifs

Les objectifs de l'OIE sont :

- a) promouvoir un environnement économique et les politiques sociales et de l'emploi nécessaires au développement et à la survie de la libre entreprise et de l'économie de marché ;
- b) constituer un forum international qui rassemble, représente et promeut, dans le monde entier, les intérêts des organisations nationales d'employeurs et d'entreprises et de leurs membres dans les domaines de politique socio-économique et de l'emploi ;
- c) aider, conseiller, représenter et fournir les services et informations appropriés aux membres de l'OIE (ci-après "les membres"), établir et maintenir un contact permanent entre eux et coordonner les intérêts des employeurs et des entreprises au niveau international, particulièrement au sein de l'Organisation internationale du Travail (ci-après "OIT") ou du Bureau international du Travail (ci-après "BIT") et d'autres institutions internationales ;
- d) promouvoir et appuyer le développement et le renforcement d'organisations d'employeurs et d'entreprises autonomes et indépendantes et

6. L'ordre du jour du Conseil général sera établi par le Comité de direction et adressé aux membres au moins cinq semaines avant la date de l'assemblée.
7. Tout membre peut demander l'inscription d'un ou plusieurs points supplémentaires à l'ordre du jour. Ces demandes devront parvenir au Secrétariat au moins trois semaines avant la date de l'assemblée.
8. Les votes seront pris à la majorité simple des membres physiquement représentés, sauf disposition contraire des Statuts. En cas d'impasse, la voix du Président l'emportera.
9. Le Conseil général ne peut adopter que des résolutions relatives à des points inscrits à l'ordre du jour. Le Président déterminera la procédure de vote à suivre à l'assemblée (par exemple, scrutin secret ou public).
10. Le procès-verbal des réunions sera établi par le Secrétaire général et soumis à la prochaine session du Conseil général pour approbation.

Article 6

Comité de direction

1. Le Comité de direction sera composé :
 - a) d'un Président qui assurera la présidence du Comité de direction ;
 - b) de cinq Vice-présidents régionaux, élus par le Conseil général, sur proposition de chacune des cinq régions. Leur mandat sera d'une durée de trois ans, avec la possibilité de réélection, ou d'une durée plus courte s'il s'agit d'achever le mandat d'un titulaire qui aurait quitté ses fonctions. Ils conseilleront le Président et coordonneront les activités propres à leur région ;
 - c) d'un Vice-président auprès de l'OIT, élu par le Conseil général parmi les membres employeurs titulaires du Conseil d'administration du BIT, et qui doit également être désigné par le Groupe des employeurs pour devenir le porte-parole des employeurs au sein de l'OIT pour un mandat de trois ans, avec possibilité de réélection ;

- d) d'un Trésorier ;
- e) de Représentants des membres des catégories 1 à 5 dans le tableau des cotisations, à moins d'avoir été élus pour l'une des fonctions décrites sous les points b) ou c) ci-dessus ;
- f) de Représentants des huit autres membres élus par le Conseil général pour un mandat de trois ans avec possibilité de réélection (deux pour l'Afrique, deux pour les Amériques, deux pour l'Asie et deux pour l'Europe) ;
- g) d'un maximum de trois représentants des membres cooptés par le Comité de direction pour une période déterminée, sur proposition du Président après consultation des Vice-présidents régionaux et du Secrétaire général. Ces membres peuvent être cooptés pour un ou plusieurs mandats.

2. Le Comité de direction :

- a) assurera l'exécution des objectifs de l'OIE et des décisions du Conseil général ainsi que des activités nécessaires au bon fonctionnement de l'OIE ;
- b) élaborera, entre les réunions du Conseil général, des prises de positions politiques et formulera des stratégies appropriées ;
- c) préparera les décisions du Conseil général en matière d'adhésions et de retraits ;
- d) préparera les décisions du Conseil général en matière financière et budgétaire sur la base de propositions du Trésorier ;
- e) statuera sur les propositions du Secrétaire général relatives au fonctionnement et à l'organisation du Secrétariat ;
- f) préparera un programme d'action annuel qui sera soumis au Conseil général ;
- g) préparera un rapport annuel sur les activités de l'OIE qui sera soumis au Conseil général.

3. En accomplissant toutes les responsabilités contenues dans l'Article 6.2, le Comité de direction peut être assisté par des commissions, composées

par des membres du Comité de direction et opérant selon des termes de référence décidés par le Comité de direction.

4. Le Comité de direction adoptera son propre règlement.

Article 7

Le Président

1. Le Président de l'OIE (ci-après "le Président") sera élu pour trois ans par le Conseil général sur proposition du Comité de direction, avec possibilité de réélection.
2. Le Président représentera l'OIE au plus haut niveau et présidera le Conseil général et le Comité de direction. En cas d'impossibilité, ces fonctions seront exercées par l'un des Vice-présidents régionaux.
3. Dans la mesure du possible, le Président sera élu selon le principe de la rotation entre les régions géographiques.
4. Le Président sera le principal porte-parole de l'OIE en dehors du BIT et sera chargé de mettre en œuvre les politiques dans le respect des orientations fixées par le Conseil général et le Comité de direction.

Article 8

Le Secrétaire général

1. Le Comité de direction désignera un Secrétaire général, qui ne sera pas un membre dudit Comité. Le Secrétaire général sera salarié à plein temps.
2. Le Secrétaire général fera rapport au Conseil général et au Comité de direction qui devront lui accorder leur confiance, faute de quoi le Comité de direction pourra révoquer le Secrétaire général sur décision unanime conformément au règlement intérieur du Comité de direction et au droit suisse.
3. Les tâches du Secrétaire général comprendront :
 - a) la direction du Secrétariat ;
 - b) la désignation de ses membres et l'organisation de leurs responsabilités ;

- c) la gestion financière de l'OIE, sous le contrôle du Trésorier ;
- d) la préparation de prises de positions politiques ;
- e) la liaison permanente et les communications avec les membres ;
- f) l'exécution des programmes de coopération technique destinés aux organisations d'employeurs et d'entreprises ;
- g) avec son personnel et sous le contrôle du porte-parole du Groupe des employeurs auprès du BIT, le Secrétariat du Groupe des employeurs au BIT ;
- h) le maintien de contacts permanents avec la direction du BIT et ses responsables à tous les niveaux ;
- i) le maintien de contacts fréquents avec des organismes publics et le renforcement de l'image de l'OIE auprès des groupes d'intérêt et du public en général.

Article 9

Le vérificateur aux comptes

Le Comité de direction fait appel à un vérificateur aux comptes désigné pour un mandat d'un an, reconductible. Le vérificateur aux comptes doit agir en toute indépendance vis-à-vis de l'Organisation, et plus particulièrement du Comité de direction. Il vérifie les comptes de l'OIE et soumet un rapport de l'exercice financier écoulé au Conseil général.

Article 10

Pouvoir de signatures

1. Tout document officiel ou juridique relatif à l'Organisation sera conjointement signé par deux des personnes habilitées à le faire, à savoir le Président, le Trésorier et le Secrétaire général.
2. Dans le cadre strict de la gestion quotidienne de ses activités, l'OIE sera représentée par le Secrétaire général à l'égard des tiers.

Document n° 53

CSI, Statuts, Objectifs



CONFÉDÉRATION SYNDICALE INTERNATIONALE

STATUTS

DÉCLARATION DE PRINCIPES

La Confédération syndicale internationale (CSI) rend hommage au sacrifice et aux conquêtes de nombreuses générations de travailleuses et de travailleurs qui, dans le cadre de leur lutte syndicale, ont combattu pour la cause de la justice sociale, de la liberté, de la démocratie, de la paix et de l'égalité. Elle s'engage à poursuivre leur lutte pour l'émancipation des travailleuses et travailleurs et un monde dans lequel la dignité et les droits de tous les êtres humains sont assurés, et où chacun et chacune peut aspirer au bien-être personnel et réaliser son potentiel sur les lieux de travail et dans la société.

La Confédération note l'urgente nécessité de transformer les structures et les relations sociales, économiques et politiques qui se dressent comme des obstacles à cette vision. Elle assume la tâche de combattre la pauvreté, la faim, l'exploitation, l'oppression et l'inégalité par le biais de l'action internationale que réclament les conditions de l'économie globalisée, tout comme elle assume la tâche de lutter pour la gouvernance démocratique de cette économie, dans l'intérêt du travail, qu'elle considère primer sur l'intérêt du capital.

La Confédération existe pour unir et mobiliser les forces démocratiques et indépendantes du syndicalisme mondial en donnant aux travailleurs et aux travailleuses une représentation effective, quel que soit l'endroit où ils et elles travaillent et dans quelles conditions. Sa mission est d'apporter une solidarité pratique à toutes les personnes qui en ont besoin et de s'élever contre les stratégies globales du capital financier en leur opposant des stratégies syndicales globales.

La Confédération estime universel le respect des droits des travailleuses et des travailleurs, et juge l'accès au travail décent indispensable à un développement juste et durable. Leur déni, où qu'il se manifeste, constitue une menace immédiate à la sécurité humaine partout.

La Confédération s'engage à promouvoir la démocratie et à agir pour la protéger où que ce soit, afin que toutes et tous bénéficient des conditions qui permettent de jouir du plein exercice de tous les droits humains, universels, indivisibles et inaliénables. Elle défendra partout les droits collectifs et les libertés individuelles, dont la liberté de pensée, d'expression et de réunion.

La Confédération s'engage en outre à assurer un développement économique et social général et équitable pour les travailleuses et travailleurs où que ce soit et en particulier là où la pauvreté et l'exploitation sévissent le plus.

La Confédération condamne toutes les formes de discrimination comme un affront à la dignité humaine et à l'égalité auxquelles chaque personne a droit à la naissance et doit avoir droit durant toute sa vie, et s'engage fermement à défendre le respect de la diversité au travail et dans la société.

La Confédération soutient ardemment le maintien et le renforcement de la paix et s'engage en faveur d'un monde sans armes de destruction massive et en faveur d'un désarmement général. Elle affirme le droit de chaque peuple à l'autodétermination et à vivre à l'abri de toutes formes d'agression et de totalitarisme sous le gouvernement de son choix. Elle rejette le recours à la guerre pour résoudre les conflits, et condamne le terrorisme, le colonialisme et le militarisme, ainsi que le racisme et le sexisme.

La Confédération exprime son soutien indéfectible aux principes et au rôle des Nations unies, et à sa légitimité et son autorité uniques qui constituent une garantie réelle de paix, de sécurité et de développement, appelant le respect et l'adhésion de la communauté internationale toute entière.

L'affiliation à la Confédération, qui se veut unitaire et pluraliste, est ouverte aux centrales syndicales démocratiques, indépendantes et représentatives, dans le respect de leur autonomie et de la diversité de leurs sources d'inspiration et de leurs formes d'organisation. Ses règles sont établies pour garantir la démocratie interne, la pleine participation des organisations affiliées et pour assurer que la composition des organes directeurs de la Confédération et sa représentation respectent son caractère pluraliste.

Les décisions de la Confédération sont prises, et ses activités mises en œuvre, en totale indépendance de toute influence externe, qu'elle soit publique, politique, patronale, religieuse, économique ou autre.

OBJECTIFS

La Confédération est inspirée par la profonde conviction que l'organisation en syndicats démocratiques et indépendants et la négociation collective sont essentielles pour assurer le bien-être des travailleurs et des travailleuses et de leur famille, et la sécurité, le progrès social et un développement durable pour tous.

L'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs et des travailleuses et de leur famille, et la lutte pour les droits humains, la justice sociale, l'égalité des genres, la paix, la liberté et la démocratie, ont été le rôle historique du syndicalisme et restent sa mission. Plus que jamais dans son histoire, face à une mondialisation capitaliste débridée, un internationalisme efficace est essentiel à la force future du syndicalisme et à sa capacité à accomplir cette mission.

La Confédération demande aux travailleurs et aux travailleuses du monde entier de s'unir dans ses rangs, pour en faire l'instrument nécessaire à l'avènement d'un meilleur avenir pour eux-mêmes et pour toute l'humanité.

La Confédération a la responsabilité permanente:

De défendre et de promouvoir les droits et les intérêts de tous les travailleurs et de toutes les travailleuses, sans aucune distinction, et d'obtenir en particulier une juste rétribution de leur travail dans des conditions de dignité, de justice, et de sécurité, au travail et dans la société en général.

- Elle luttera pour le respect universel des droits fondamentaux au travail, tant que le travail des enfants et le travail forcé sous toutes leurs formes ne seront pas abolis, que la discrimination au travail ne sera pas éliminée et que les droits syndicaux de tous les travailleurs ne seront pas pleinement respectés partout dans le monde.

- Elle dénoncera les violations de la liberté syndicale, du droit de grève, dont l'action transfrontière, et du droit de négociation collective et elle mobilisera la solidarité internationale pour y mettre un terme.
- Elle combattra pour le droit à un emploi productif, librement choisi, et à la sécurité sociale pour tous.
- Elle agira pour mettre fin à toute discrimination fondée sur le sexe, la religion, la couleur, la nationalité, l'ethnicité, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'opinion politique, l'origine sociale, l'âge ou le handicap, et pour défendre le respect de la diversité dans la société et dans l'emploi.

De promouvoir la croissance et la force du mouvement syndical indépendant et démocratique.

- Elle apportera un soutien pratique pour renforcer les capacités des mouvements syndicaux nationaux et l'affiliation à ces derniers, par le biais de l'apport coordonné d'une aide internationale au développement.
- Elle initiera et soutiendra l'action entreprise pour accroître la représentativité des syndicats par le recrutement des travailleurs et des travailleuses des économies informelle et formelle, par l'extension des pleins droits et de la protection aux personnes qui effectuent un travail précaire et non protégé, et par l'octroi d'une assistance aux stratégies et campagnes de syndicalisation.

D'être une force de contrepuissance dans l'économie mondiale, engagée à assurer une juste distribution des richesses et des revenus au sein des pays et entre eux, la protection de l'environnement, l'accès universel aux biens et services publics, une protection sociale intégrale, l'apprentissage tout au long de la vie et des possibilités de travail décent pour tous.

- Elle agira pour renforcer le rôle de l'OIT, et pour assurer l'élaboration et la mise en oeuvre universelle des normes internationales du travail, ainsi que pour obtenir sa représentation dans d'autres organisations

internationales et régionales afin que leurs politiques et activités contribuent de façon cohérente à la réalisation du travail décent, de la justice sociale et du développement durable.

- En coopération avec les Fédérations syndicales internationales et la TUAC, elle encouragera et soutiendra la coordination des politiques et des activités syndicales internationales à l'égard des entreprises multinationales et le dialogue social avec les organisations internationales d'employeurs.

De rendre le mouvement syndical inclusif, attentif aux points de vue et aux besoins de tous les secteurs de la population active mondiale.

- Elle fera progresser les droits des femmes et l'égalité des genres, garantira la pleine intégration des femmes dans les syndicats et encouragera activement une totale parité des genres dans ses organes directeurs et dans ses activités à tous les niveaux.
- Elle combattra le racisme, la xénophobie et l'exclusion et défendra les droits et intérêts des travailleurs migrants et de leur famille et œuvrera pour la tolérance, l'égalité et le dialogue entre les différentes cultures.
- Elle assurera la pleine intégration des jeunes dans le mouvement syndical et agira pour soutenir l'accès des jeunes à une éducation et à une formation adéquates et au travail décent, et pour combattre la précarité dans la vie active.
- Elle renforcera la solidarité entre les générations et soutiendra le droit des travailleurs et des travailleuses retraités à des revenus décents et s'efforcera de promouvoir leurs intérêts.
- Elle défendra et promouvra les droits des travailleurs et des travailleuses souffrant d'un handicap.

De mobiliser la force, l'énergie, les ressources, l'engagement et le talent de ses organisations affiliées et de leurs membres pour la réalisation de ces

objectifs, en faisant de l'internationalisme syndical une partie intégrante de leur travail quotidien.

- Elle encouragera et organisera des campagnes, des activités de solidarité, des journées d'action et d'autres mobilisations jugées nécessaires à cette fin, et elle rassemblera et diffusera les informations nécessaires pour garantir de manière effective et dans les temps la solidarité mondiale.
- Elle cherchera à établir des dispositions pour assurer la meilleure coopération possible avec d'autres organisations syndicales qui partagent ses objectifs afin d'optimiser la cohésion et l'incidence d'action aux différents niveaux du mouvement syndical international démocratique et indépendant.
- Elle développera des liens et une coopération avec d'autres organisations de la société civile et groupements politiques, sans compromettre l'indépendance syndicale, dans la poursuite des objectifs de la Confédération.

La Confédération, en assurant le plus haut niveau de gouvernance démocratique, de transparence et de responsabilisation historiquement intégré dans l'organisation, s'engage à poursuivre ces objectifs avec détermination, et conformément aux valeurs syndicales imprescriptibles de solidarité, de démocratie et de justice. Elle ne renoncera pas à leur réalisation et ne se laissera pas dissuader par les ennemis du progrès, forte de sa conviction qu'il appartient aux travailleurs et travailleuses de déterminer leur propre avenir.

AFFILIATION À LA CONFÉDÉRATION

Article I: Affiliation

- (a) Toute centrale syndicale nationale, démocratique, indépendante et représentative, souscrivant aux Statuts de la Confédération peut en devenir membre.

Document n° 54

Constitution de l'OIT, articles 19-21



▶ **Constitution
de l'Organisation
internationale du Travail**

Article 19

Conventions et recommandations

1. Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme:

- a) d'une convention internationale;
- b) ou bien d'une recommandation, lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate d'une convention.

2. Dans les deux cas, pour qu'une convention ou qu'une recommandation soient adoptées au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

3. En formant une convention ou une recommandation d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.

4. Deux exemplaires de la convention ou de la recommandation seront signés par le Président de la Conférence et par le Directeur général. L'un de ces exemplaires sera déposé aux archives du Bureau international du Travail et l'autre entre les mains du Secrétaire général des Nations Unies. Le Directeur général communiquera une copie certifiée conforme de la convention ou de la recommandation à chacun des Membres.

5. S'il s'agit d'une convention:

- a) la convention sera communiquée à tous les Membres en vue de sa ratification par ceux-ci;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la convention à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
- d) le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Directeur général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention;
- e) si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de

contrats collectifs ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.

6. S'il s'agit d'une recommandation:

- a) la recommandation sera communiquée à tous les Membres pour examen, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement;
- b) chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans le délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre;
- c) les Membres informeront le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises, en vertu du présent article, pour soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, en lui communiquant tous renseignements sur l'autorité ou les autorités considérées comme compétentes et sur les décisions de celles-ci;
- d) sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer.

7. Dans le cas où il s'agit d'un État fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:

- a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de

l'État fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des États fédératifs;

- b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des États constitutants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:
- i) conclure, en conformité avec sa Constitution et les Constitutions des États constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, des arrangements effectifs pour que ces conventions ou recommandations soient, au plus tard dans les dix-huit mois suivant la clôture de la session de la Conférence, soumises aux autorités appropriées fédérales, ou à celles des États constitutants, des provinces ou des cantons en vue d'une action législative ou de toute autre action;
 - ii) prendre des mesures, sous réserve de l'accord des gouvernements des États constitutants, des provinces ou des cantons intéressés, pour établir des consultations périodiques, entre les autorités fédérales d'une part, et les autorités des États constitutants, des provinces ou des cantons d'autre part, en vue de développer à l'intérieur de l'État fédératif une action coordonnée destinée à donner effet aux dispositions de ces conventions et recommandations;
 - iii) informer le Directeur général du Bureau international du Travail des mesures prises en vertu du présent article pour soumettre ces conventions et recommandations aux autorités appropriées fédérales, des États constitutants, des provinces ou des cantons, en lui communiquant tous renseignements sur les autorités considérées comme autorités appropriées et sur les décisions de celles-ci;
 - iv) au sujet de chacune de ces conventions qu'il n'aura pas ratifiées, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et des États constitutants, des provinces ou des cantons concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou

l'on se propose de donner effet aux dispositions de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs ou par toute autre voie;

- v) au sujet de chacune de ces recommandations, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et de ses États constituants, de ses provinces ou de ses cantons concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet aux dispositions de la recommandation et en indiquant quelles modifications de ces dispositions semblent ou pourront sembler nécessaires pour les adopter ou les appliquer.

8. En aucun cas, l'adoption d'une convention ou d'une recommandation par la Conférence, ou la ratification d'une convention par un Membre ne devront être considérées comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par la convention ou la recommandation.

9. Sur la proposition du Conseil d'administration, la Conférence peut, à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, abroger toute convention adoptée conformément aux dispositions du présent article s'il apparaît qu'elle a perdu son objet ou qu'elle n'apporte plus de contribution utile à l'accomplissement des objectifs de l'Organisation.

Article 20

Enregistrement auprès des Nations Unies

Toute convention ainsi ratifiée sera communiquée par le Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée.

Article 21

Projets de conventions non adoptés par la Conférence

1. Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les Membres présents peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des Membres de l'Organisation qui en ont le désir.

2. Toute convention ainsi conclue sera communiquée par les gouvernements intéressés au Directeur général du Bureau international du Travail et au Secrétaire général des Nations Unies, pour enregistrement conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

Document n° 55

Règlement de la Conférence internationale du Travail,
articles 44-52



► **Règlement de la Conférence
internationale du Travail**

Partie 5. Procédure concernant les conventions et recommandations

Article 44

Procédure d'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence

La procédure appliquée par le Conseil d'administration pour inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence est régie par le Règlement du Conseil d'administration*.

Article 45

Stades préparatoires de la procédure de simple discussion

1. Lorsqu'une question est régie par la procédure de simple discussion, le Bureau élabore, aussitôt que possible, un rapport sommaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire établi en vue de l'élaboration de conventions ou de recommandations. Ce questionnaire demande aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses et de donner des réponses motivées. Le Bureau communique le rapport et le questionnaire aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.

2. Les réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas onze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée. Dans le cas d'États fédéraux ou de pays dans lesquels il est nécessaire de traduire les questionnaires dans la langue ou les langues nationales, le délai de sept mois prévu pour la préparation des réponses sera porté à huit mois si le gouvernement intéressé demande qu'il en soit ainsi.

3. Sur la base des réponses reçues, le Bureau élabore un rapport définitif contenant éventuellement un ou plusieurs projets de convention ou de recommandation. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, lequel fera tous ses efforts pour que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée.

4. Ces dispositions ne s'appliquent que dans les cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence vingt-six mois au moins avant l'ouverture de la session

* Note de l'éditeur: Les dispositions applicables figurent aux articles 5.1 à 5.4 et 6.2, du Règlement du Conseil d'administration.

de la Conférence à laquelle elle doit être discutée. Si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de vingt-six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle elle doit être discutée, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits, ou à son bureau en consultation avec le Directeur général, s'il n'est pas réaliste pour le Conseil d'administration d'approuver un programme détaillé.

5. Si une question à l'ordre du jour fait l'objet d'une conférence technique préparatoire, le Conseil d'administration décidera si le Bureau devrait:

- a) soit communiquer aux gouvernements un rapport sommaire et un questionnaire comme il est prévu au paragraphe 1;
- b) soit élaborer le rapport définitif prévu au paragraphe 3 directement sur la base des travaux de la conférence technique préparatoire.

Article 46

Stades préparatoires de la procédure de double discussion

1. Lorsqu'une question est régie par la procédure de double discussion, le Bureau élabore, aussitôt que possible, un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays, ainsi que tous les autres éléments d'information utiles, en même temps qu'un questionnaire demandant aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses et de donner des réponses motivées. Le Bureau communique le rapport et le questionnaire aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu.

2. Les réponses devraient parvenir au Bureau aussitôt que possible et en tout cas onze mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu. Dans le cas d'États fédéraux ou de pays dans lesquels il est nécessaire de traduire les questionnaires dans la langue ou les langues nationales, le délai de sept mois prévu pour la préparation des réponses sera porté à huit mois si le gouvernement intéressé demande qu'il en soit ainsi.

3. Sur la base des réponses reçues, le Bureau élabore un nouveau rapport indiquant les principales questions à considérer par la Conférence. Ce rapport est communiqué aussitôt que possible aux gouvernements par le Bureau, lequel fera tous ses efforts pour que ce rapport leur parvienne quatre mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu.

4. Ces rapports sont soumis à une discussion de la Conférence, soit en séance plénière, soit en commission. Si la Conférence décide que la question est susceptible de faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation, elle doit adopter des conclusions appropriées, après leur renvoi au Comité de rédaction, et peut décider:

- a) soit d'inscrire la question à l'ordre du jour de la session suivante, conformément à l'article 16, paragraphe 3, de la Constitution;
- b) soit de demander au Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour d'une session ultérieure.

5. Les dispositions énoncées aux paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent que dans le cas où la question a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu. Si la question a été inscrite à l'ordre du jour moins de dix-huit mois avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion doit avoir lieu, il appartiendra au Conseil d'administration d'approuver un programme comportant des délais réduits, ou à son bureau en accord avec le Directeur général, s'il n'est pas réaliste pour le Conseil d'administration d'approuver un programme détaillé.

6. Sur la base des réponses reçues au questionnaire visé au paragraphe 1 et en tenant compte de la première discussion par la Conférence, le Bureau élabore un ou plusieurs projets de convention ou de recommandation et les communique aux gouvernements de telle manière qu'ils leur parviennent au plus tard deux mois à partir de la clôture de la session de la Conférence, en leur demandant de faire connaître, dans un délai de trois mois, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, les amendements ou observations éventuels qu'ils ont à présenter.

7. Sur la base des réponses reçues, le Bureau prépare un rapport final contenant les projets de convention ou de recommandation, amendés s'il y a lieu. Ce rapport est communiqué par le Bureau aux gouvernements de manière qu'il leur parvienne trois mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la seconde discussion doit avoir lieu.

8. Les dispositions énoncées aux paragraphes 6 et 7 ne s'appliquent que dans le cas où un intervalle de onze mois s'écoule entre la date de clôture de la session de la Conférence à laquelle la première discussion a eu lieu et la date d'ouverture de la session suivante de la Conférence. Si cet intervalle est inférieur à onze mois, il appartiendra au Conseil d'administration, ou à son bureau en accord avec le Directeur général, d'approuver un programme comportant des délais réduits, s'il n'est pas réaliste pour le Conseil d'administration d'approuver un programme détaillé.

Article 47

Consultation de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées

Lorsqu'une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation a trait à des sujets intéressant directement l'Organisation des Nations Unies ou une ou plusieurs institutions spécialisées, le Bureau consulte l'organisation ou les organisations intéressées au moment où il demande aux

gouvernements leurs commentaires sur le projet de convention ou de recommandation. Le résultat de ces consultations est consigné dans le rapport présenté à la Conférence.

Article 48

Procédure à suivre pour l'examen de projets d'instrument

1. À moins qu'elle n'en décide autrement, la Conférence prend comme base de discussion les projets de conventions ou de recommandations préparés par le Bureau et les renvoie à une commission pour rapport.

2. Lorsque la Conférence a renvoyé à une commission uniquement un projet de recommandation, la décision de la commission de proposer une convention à la Conférence pour adoption (en lieu et place ou en plus de la recommandation) exige la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

3. Si le projet de convention ou de recommandation a été renvoyé à une commission, les dispositions du projet d'instrument, telles qu'elles ont été adoptées par la commission, sont soumises au Comité de rédaction pour la préparation d'un texte définitif. Après avoir été approuvé par la commission, ou par son bureau en vertu des pouvoirs que celle-ci lui aura délégués, le texte définitif est soumis à la Conférence pour adoption article par article.

4. Aucun amendement à ce texte ne pourra plus être admis, sauf décision contraire du Président de la Conférence, d'accord avec les trois Vice-présidents.

5. Une fois que le texte de la convention ou de la recommandation est adopté article par article, la Conférence procède à un vote final sur l'adoption de la convention ou de la recommandation, dans les conditions prévues à l'article 19 de la Constitution.

6. Le vote final ne peut avoir lieu avant le lendemain du jour où le texte approuvé par la commission a été mis à la disposition des délégués et en aucun cas moins de 14 heures après la mise à disposition du texte.

Article 49

Procédure à suivre lorsqu'une convention n'obtient pas la majorité des deux tiers

Si une convention n'obtient pas, au vote final, la majorité des deux tiers des voix requise pour son adoption, mais seulement la majorité simple, la Conférence décide immédiatement si la convention doit être renvoyée au Comité de rédaction pour être transformée en recommandation. Dans le cas où la Conférence se prononce en faveur du renvoi au Comité de rédaction, les propositions contenues dans la convention sont soumises à l'approbation de la Conférence, sous forme d'une recommandation, avant la fin de la session.

Article 50

Traductions officielles

Après l'adoption des textes anglais, espagnol et français, les conventions ou recommandations pourront, à la demande des gouvernements intéressés, faire l'objet de traductions officielles établies par le Directeur général. Les gouvernements intéressés pourront considérer ces traductions comme faisant foi dans leurs pays respectifs pour l'application des conventions et des recommandations.

Article 51

Procédure à suivre en cas de révision d'une convention ou d'une recommandation

1. Lorsque l'ordre du jour de la Conférence comporte la révision totale ou partielle d'une convention ou d'une recommandation qu'elle a adoptée antérieurement, le Bureau lui soumet des projets d'amendement qui sont établis sur la base des conclusions du rapport du Conseil d'administration recommandant une révision totale ou partielle et qui correspondent à la ou aux questions dont la révision figure à l'ordre du jour.

2. À moins qu'elle n'en décide autrement, la Conférence prend comme base de discussion les projets d'amendement préparés par le Bureau et les renvoie à une commission pour rapport.

3. Si les projets d'amendement sont renvoyés à une commission, les amendements ainsi que les amendements apportés en conséquence à des dispositions inchangées de la convention ou de la recommandation en cours de révision, tels qu'ils ont été adoptés par la commission, sont soumis au Comité de rédaction qui les rassemble avec les dispositions inchangées de la convention ou de la recommandation en cours de révision de manière à établir le texte définitif de l'instrument sous sa forme révisée. Après avoir été approuvé par la commission, ou par son bureau en vertu des pouvoirs que celle-ci lui aura délégués, ce texte est soumis à la Conférence pour adoption article par article.

4. Aucun amendement à ce texte ne pourra plus être admis, sauf décision contraire du Président de la Conférence, d'accord avec les trois Vice-présidents.

5. Une fois que le texte de la convention ou de la recommandation est adopté article par article sous sa forme révisée, la Conférence procède à un vote final sur l'adoption de la convention ou de la recommandation, dans les conditions prévues à l'article 19 de la Constitution.

6. Le vote final ne peut avoir lieu avant le lendemain du jour où le texte approuvé par la commission a été mis à la disposition des délégués et en aucun cas moins de 14 heures après la mise à disposition du texte.

7. Conformément à l'article 14 de la Constitution et sous réserve des dispositions de l'article 16, paragraphe 3, de la Constitution, la Conférence ne peut, à aucun moment lors de la procédure de révision, réviser totalement ou partiellement une convention ou une recommandation qu'elle a adoptée antérieurement, hormis en ce qui concerne la ou les questions portées à l'ordre du jour de la session par le Conseil d'administration.

Article 52

Procédure à suivre en cas d'abrogation ou de retrait de conventions et de recommandations

1. Lorsqu'une question d'abrogation ou de retrait est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, le Bureau communique aux gouvernements, de telle manière qu'ils leur parviennent dix-huit mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence à laquelle la question doit être discutée, un bref rapport ainsi qu'un questionnaire leur demandant d'indiquer, dans un délai de douze mois, leur position motivée au sujet de l'abrogation ou du retrait proposé, en fournissant les éléments d'information pertinents. Ce questionnaire demande aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses. Sur la base des réponses reçues, le Bureau élabore un rapport contenant une proposition définitive et le met à la disposition des gouvernements quatre mois avant la session de la Conférence.

2. La Conférence peut décider d'examiner ce rapport et la proposition qu'il contient directement en séance plénière ou de le renvoyer à la Commission des affaires générales. Au terme de cet examen en plénière ou au vu du rapport de la Commission des affaires générales, le cas échéant, la Conférence décide par consensus ou, à défaut, par un vote préliminaire à la majorité des deux tiers, de soumettre à un vote final la proposition formelle d'abrogation ou de retrait. Ce vote final par appel nominal aura lieu au plus tôt le lendemain de la décision préliminaire.

Document n° 56

Règlement du Conseil d'administration, articles 5.1-5.4



▶ **Recueil de règles applicables
au Conseil d'administration
du Bureau international
du Travail**

► Règlement du Conseil d'administration *

Adopté par le Conseil d'administration le 23 mars 1920. Modifié par le Conseil les 12 et 13 octobre 1922; 2 février, 12 avril et 18 octobre 1923; 13 juin 1924; 10 janvier et 4 avril 1925; 27 et 28 avril 1928; 5 juin 1930; 21 et 22 avril et 17 octobre 1931; 6 avril et 26 octobre 1932; 24 janvier, 27 avril, 1^{er} juin et 28 septembre 1934; 2 février 1935; 2 juin 1936; 5 février 1938; 20 juin 1947; 19 mars, 14 juin et 11 décembre 1948; 4 juin 1949; 3 janvier, 11 mars, 16 juin et 21 novembre 1950; 2 juin 1951; 12 mars 1952; 29 mai 1953; 9 mars 1954; 2 mars 1955; 6 mars 1956; 8 mars et 14 novembre 1963; 1^{er} juin 1973; 15 novembre 1974; 5 mars et 19 novembre 1976; 2 mars et 27 mai 1977; 3 mars 1978; 1^{er} juin 1979; 18 novembre 1982; 28 février 1985; 14 novembre 1989, 3 mars et 16 novembre 1993; 20 novembre 1997; 27 mars 1998; 18 novembre 1999; 17 novembre 2005; 20 mars 2008; 19 novembre 2009; 20 juin et 18 novembre 2011; et 21 mars 2016.

* L'OIT s'engage à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. À cette fin, des amendements au présent Règlement ont été adoptés par le Conseil d'administration à sa 306^e session (novembre 2009). Les dispositions du présent Règlement dans lesquelles est utilisé le genre masculin, au singulier ou au pluriel, se réfèrent sans distinction à une femme ou à un homme ou, suivant le contexte, à des femmes ou à des hommes.

Section 5 – Conduite des travaux

Article 5.1

Procédure d'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail

5.1.1. Lorsque le Conseil d'administration est appelé à discuter, pour la première fois, une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante.

5.1.2. Quand une question à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence implique la connaissance des législations des différents pays, le Bureau saisit le Conseil d'un exposé succinct des lois en vigueur et des principales modalités de leur application en ce qui concerne la question proposée. Cet exposé doit être soumis au Conseil avant qu'il prenne une décision.

5.1.3. Lorsqu'il examine l'éventualité d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence, le Conseil d'administration peut, s'il y a des circonstances spéciales qui le justifient, décider de soumettre cette question à une conférence technique préparatoire chargée de lui faire rapport sur cette question préalablement à son inscription à l'ordre du jour. Le Conseil d'administration peut également décider, dans les mêmes conditions, de convoquer une conférence technique préparatoire au moment où il inscrit une question à l'ordre du jour de la Conférence.

5.1.4. À moins que le Conseil d'administration n'en décide autrement, une question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation est considérée comme soumise à la Conférence pour faire l'objet d'une double discussion.

5.1.5. En cas d'urgence spéciale ou si d'autres circonstances particulières le justifient, le Conseil d'administration peut, à la majorité des trois cinquièmes des votes exprimés, décider de soumettre une question à la Conférence pour faire l'objet d'une simple discussion, en vue de l'adoption d'une convention ou d'une recommandation.

5.1.6. Lorsque le Conseil d'administration décide qu'une question doit faire l'objet d'une conférence technique préparatoire, il doit déterminer la date, la composition et le champ des travaux de cette conférence préparatoire.

5.1.7. Le Conseil d'administration doit être représenté à ces conférences techniques qui, en principe, doivent être de caractère tripartite.

5.1.8. Chaque délégué à ces conférences peut se faire accompagner d'un ou de plusieurs conseillers techniques.

5.1.9. Pour chaque conférence préparatoire convoquée par le Conseil d'administration, le Bureau prépare un rapport destiné à faciliter un échange de vues sur toutes les questions soumises à ladite conférence; ce rapport contient notamment un exposé de la législation et de la pratique existant dans les différents pays.

Article 5.2

Procédure relative à l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de la révision totale ou partielle d'une convention

5.2.1. Lorsque le Conseil d'administration, conformément aux dispositions d'une convention, juge nécessaire de présenter à la Conférence un rapport sur l'application de ladite convention et d'examiner s'il convient d'inscrire la question de sa révision totale ou partielle à l'ordre du jour de la Conférence, le Bureau soumet au Conseil toutes les informations dont il dispose, notamment sur la législation et l'application de ladite convention dans les États qui l'ont ratifiée, comme sur la législation et son application relativement à l'objet de la convention dans ceux qui ne l'ont pas ratifiée. Ce projet de rapport du Bureau est communiqué pour observations à tous les Membres de l'Organisation.

5.2.2. Après un délai de six mois à partir de l'envoi aux gouvernements et aux membres du Conseil d'administration du rapport du Bureau mentionné au paragraphe 5.2.1, le Conseil arrête les termes de ce rapport et examine si oui ou non il y a lieu d'envisager l'inscription de la révision totale ou partielle de la convention à l'ordre du jour de la Conférence.

5.2.3. Si le Conseil considère qu'il n'y a pas lieu d'inscrire la révision totale ou partielle de la convention à l'ordre du jour de la Conférence, le Bureau communique à la Conférence ledit rapport.

5.2.4. Si le Conseil considère qu'il y a lieu d'envisager l'inscription de la révision totale ou partielle de la convention, le Bureau envoie ledit rapport aux divers gouvernements des Membres et leur demande leur avis, en signalant les points qui ont spécialement retenu l'attention du Conseil.

5.2.5. Ensuite le Conseil, à l'expiration d'un délai de quatre mois à dater de l'envoi du rapport aux gouvernements, et en tenant compte des réponses des gouvernements, adopte le rapport final et définit exactement la ou les questions qu'il inscrit à l'ordre du jour de la Conférence.

5.2.6. Si le Conseil, hors le cas où il juge nécessaire de présenter à la Conférence un rapport sur l'application d'une convention conformément aux dispositions de ladite convention, décide qu'il convient d'envisager l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence d'une révision totale ou partielle d'une convention, le Bureau notifie cette décision aux gouvernements des Membres et leur demande leur avis, en signalant les points qui ont spécialement retenu l'attention du Conseil.

5.2.7. Ensuite le Conseil, à l'expiration d'un délai de quatre mois à dater de l'envoi de cette notification aux gouvernements, et en tenant compte des réponses des gouvernements, définit exactement la ou les questions qu'il inscrit à l'ordre du jour de la Conférence.

Article 5.3

Procédure relative à l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de la révision totale ou partielle d'une recommandation

5.3.1. Si le Conseil d'administration considère qu'il y a lieu d'inscrire la révision totale ou partielle d'une recommandation à l'ordre du jour de la Conférence, le Bureau notifie cette décision aux gouvernements des Membres et leur demande leur avis, en signalant les points qui ont spécialement retenu l'attention du Conseil.

5.3.2. Le Conseil d'administration, à l'expiration d'un délai de quatre mois à dater de l'envoi de cette notification aux gouvernements et en tenant compte des réponses des gouvernements, définit exactement la ou les questions qu'il inscrit à l'ordre du jour de la Conférence.

Article 5.4

Procédure relative à l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de l'abrogation d'une convention en vigueur ou du retrait d'une convention ou d'une recommandation

5.4.1. Lorsqu'il est envisagé d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence une question qui implique soit l'abrogation d'une convention en vigueur, soit le retrait d'une convention qui n'est pas en vigueur ou celui d'une recommandation, le Bureau saisit le Conseil d'administration d'un rapport contenant toutes les informations pertinentes dont il dispose à ce sujet.

5.4.2. Les dispositions de l'article 6.2 concernant la fixation de l'ordre du jour de la Conférence ne s'appliquent pas à la décision d'inscrire à l'ordre du jour d'une session déterminée de la Conférence une question relative à une telle

abrogation ou à un tel retrait. Une telle décision devra, dans toute la mesure possible, faire l'objet d'un consensus ou, si un tel consensus ne peut être atteint lors de deux sessions successives du Conseil, obtenir la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil disposant du droit de vote lors de la deuxième de ces sessions.

Document n° 57

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités,
Documents officiels, première session, 1968, séances de
la Commission plénière, septième séance, Déclaration de
l'observateur de l'Organisation internationale du Travail,
pp. 40-41



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DES TRAITÉS

Première session

Vienne, 26 mars—24 mai 1968

DOCUMENTS OFFICIELS

*Comptes rendus analytiques
des séances plénières et des séances
de la Commission plénière*



NATIONS UNIES

NOTE INTRODUCTIVE

Ce volume contient les comptes rendus analytiques des séances plénières de la Conférence et des séances de la Commission plénière tenues pendant la première session de la Conférence. Les documents soumis à la Conférence seront publiés après la clôture de la deuxième session.

* * *

Les comptes rendus des séances plénières ont été distribués à l'origine sous forme ronéographiée sous la cote A/CONF.39/SR.1 à SR.5 et ceux de la Commission plénière sous la cote A/CONF.39/C.1/SR.1 à SR.83. Ils contiennent les corrections apportées aux comptes rendus provisoires à la demande des délégations et les autres modifications qu'ont exigées les travaux d'éditions.

* * *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La mention dans un texte d'une cote ainsi composée signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

A/CONF.39/11

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.68. V. 7

Prix: 6,50 dollars des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

SEPTIÈME SÉANCE

Lundi 1^{er} avril 1968, à 15 h 20

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

ARTICLE 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen de l'article 3 du projet de la Commission du droit international¹.

2. M. JENKS (Observateur de l'Organisation internationale du Travail), prenant la parole sur l'invitation du Président, se félicite de ce que la Commission plénière ait pris la décision de recommander que la question des accords auxquels sont parties les sujets du droit international autres que les Etats soit examinée par la Commission du droit international. Le Bureau international du Travail serait heureux de participer pleinement à cette tâche qui doit permettre de régler notamment les points suivants: comment une codification des règles régissant ces accords deviendrait obligatoire pour les organisations internationales intéressées; comment elle ménagerait la possibilité d'adapter les règles générales pour tenir compte des conditions propres aux différentes organisations et comment elle permettrait à ces organisations de croître et de se développer.

3. Les articles 3 et 4 du projet énoncent des principes d'importance capitale pour le développement à long terme des organisations internationales et du droit international. L'article 4 formule à la fois une règle et une exception à cette règle: la règle c'est que les traités adoptés au sein d'une organisation internationale sont soumis en principe au droit général des traités, et l'exception, c'est que cette règle ne joue pas lorsqu'il s'agit de questions auxquelles s'applique une *lex specialis* en vertu de telle ou telle règle applicable, y compris la pratique établie, de l'organisation intéressée.

4. Cette règle est importante car la situation deviendrait très confuse s'il existait un droit des traités différent pour les instruments adoptés au sein de chacune des organisations internationales ou régionales qui sont déjà 40 et dont le nombre augmentera peut-être. Rares sont celles qui pourraient élaborer leur propre ensemble de règles et aucune ne pourrait prétendre suivre une pratique spéciale ou se réclamer de besoins spéciaux en ce qui concerne l'ensemble du droit des traités. Telle n'est pas, en tout cas, la position adoptée par l'Organisation internationale du Travail.

5. L'exception est elle aussi importante: il est des cas en effet où une organisation a, en matière de conventions, des règles spéciales et une pratique bien établie qui forment un ensemble d'obligations internationales plus cohérent, plus stable et mieux adapté aux exigences de la

situation que celui qu'on obtiendrait en appliquant les dispositions plus souples du droit général. C'est sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail que 128 conventions internationales du travail ont été ratifiées par plus de 115 Etats membres et 1 200 déclarations d'acceptation en vue de leur application à d'autres territoires. Ce faisceau d'obligations est régi par les dispositions de la Constitution de l'OIT et par une pratique bien établie dont les débuts remontent à près de 50 ans. L'OIT n'est sans doute pas la seule organisation à suivre une pratique particulière en matière de droit des traités, mais seules la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies ont à elles deux une expérience qui puisse se comparer à la sienne quant à la durée, à la variété et à l'étendue de leurs activités. La Conférence est en droit de savoir quelle incidence le projet d'articles aura sur la manière dont l'OIT s'acquittera de ses obligations et, de son côté, l'OIT est en droit d'espérer que la Conférence tiendra pleinement compte des obligations assumées par les Membres de l'Organisation des Nations Unies en tant que membres de l'Organisation internationale du Travail.

6. Dans certains cas, il y a visiblement incompatibilité entre les règles et la pratique de l'OIT et les dispositions du projet d'articles; une modification des premières qui, de toute façon, ne pourrait avoir d'effet rétroactif sur les conventions auxquelles les Etats membres sont déjà parties, serait incompatible avec la structure constitutionnelle de l'OIT et avec l'objet des conventions du travail. Dans d'autres cas, on ne pourrait faire concorder les règles et la pratique de l'OIT avec les dispositions du projet d'articles qu'en «forçant» l'interprétation des unes ou des autres ou en modifiant artificiellement certaines des règles actuelles de l'OIT, ce qui n'est pas absolument indispensable. Dans d'autres cas enfin, il faudrait, pour obtenir un résultat raisonnable et équitable, interpréter le projet d'articles en tenant compte des règles et de la pratique établies de l'OIT.

7. Il serait parfois inutile de discuter pour rattacher une situation à telle ou telle de ces catégories.

8. L'article 8, par exemple, prévoit que l'adoption du texte d'un traité lors d'une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence. à moins que ces Etats ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente. A l'Organisation internationale du Travail, la règle est tout autre: un texte est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, mais la moitié des délégués ayant le droit de vote ne représentent pas des gouvernements.

9. L'article 9 prévoit que le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats participant à sa rédaction ou, à défaut d'une telle procédure, par l'acte d'authentification accompli par les représentants des Etats, alors qu'aux termes de la Constitution de l'OIT, les conventions de l'OIT sont authentifiées par la signature du Président de la Conférence générale et du Directeur général.

10. L'article 12 traite de l'adhésion. Les conventions de l'OIT sont conclues dans le cadre des obligations prévues par la Constitution en ce qui concerne leur application et

¹ Pour la liste des amendements proposés, voir 6^e séance, note 4.

toute adhésion qui n'engloberait pas ces obligations serait donc inconcevable.

11. Les articles 16 à 20 traitent de la question des réserves. Selon la pratique de l'OIT, les réserves incompatibles avec l'objet et le but du traité sont déclarées irrecevables et ce principe a toujours été respecté. Les procédures prévues pour les réserves dans le projet d'articles, ne peuvent s'appliquer dans le contexte de l'OIT en raison du caractère tripartite de cette organisation. Certaines conventions internationales du travail demandent à être appliquées avec beaucoup de souplesse pour répondre à des situations très diverses. Toutefois, les dispositions que la Conférence internationale du Travail juge sages et nécessaires sont incorporées dans le texte même des conventions et peuvent, si elles se révèlent inappropriées, être révisées à tout moment selon les procédures normales. Toute autre méthode ferait perdre au code international du travail son caractère de code de normes communes.

12. La pratique de l'OIT en matière d'interprétation fait une plus large part aux travaux préparatoires que l'article 28 du projet d'articles.

13. En ce qui concerne les liens entre traités successifs portant sur la même matière, ainsi que l'amendement et la modification des traités, l'OIT a une très large expérience et elle a créé toute une branche du droit et de la pratique

14. Les règles de l'OIT qui régissent la procédure de revision des conventions et les effets juridiques de la revision diffèrent de celles que prévoit l'article 36, où figure la clause de sauvegarde « A moins que le traité n'en dispose autrement », et sont mieux adaptées aux besoins dans ce domaine. Certaines seulement des règles pertinentes figurent dans les conventions; les autres découlent de la Constitution et des règles de procédure formulées dans le règlement.

15. Quelques conventions internationales du travail autorisent expressément la modification de certaines de leurs dispositions, généralement par des accords *inter se*, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits des autres parties et que l'accord *inter se* assure une protection équivalente. Toutefois, dans la majorité des conventions du travail, de tels accords seraient jugés incompatibles avec l'objet et le but du traité dans son ensemble; ce serait le cas par exemple d'une convention portant sur l'un des droits fondamentaux de l'homme. De tels problèmes ne pourraient être réglés de manière satisfaisante en se référant aux dispositions de l'article 37 du projet. La Constitution de l'OIT confère aux parties intéressées autres que les gouvernements qui sont parties à une convention le droit d'engager des procédures relatives à l'application de cette convention et aucun accord *inter se* ne saurait porter atteinte à ce droit, qui découle directement de la Constitution.

16. L'article 57 indique les conséquences qu'entraîne la violation substantielle d'un traité multilatéral et les articles 62 à 64 exposent la procédure à suivre quand on allègue une telle violation. Les articles 22 à 34 de la Constitution de l'OIT prévoient les procédures applicables au cas où l'un des membres n'assurerait pas effectivement l'exécution d'une convention internationale du travail après l'avoir ratifiée. Ils prévoient entre autres que le Conseil d'administration peut, le cas échéant, former une commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la

violation invoquée. Ces articles de la Constitution constituent une *lex specialis* mieux adaptée à l'application des conventions internationales du travail que les dispositions de caractère nécessairement général des articles 62 à 64.

17. M. Jenks ne suggère pas d'apporter une modification quelconque au droit général tel qu'il est formulé dans le projet d'articles; il demande qu'il soit nettement reconnu qu'une organisation internationale a le droit d'avoir une *lex specialis* qui puisse être modifiée par des procédures régulières conformément aux dispositions prévues dans sa constitution. Les questions dont il s'agit ici ne sont pas seulement des questions de procédure trop complexes pour être réglées par des amendements de détail au projet d'articles, elles ne peuvent être convenablement réglées que par une disposition à la fois générale et complète. Sur le plan pratique, l'importance que présentent ces procédures pour les Etats Membres dépend du nombre des conventions internationales du travail auxquelles ils sont parties et elle doit être évaluée en fonction de considérations à long terme de politique internationale générale.

18. Le principe selon lequel les conventions adoptées au sein d'une organisation internationale peuvent être subordonnées à une *lex specialis* présente de l'importance à long terme aussi bien que dans l'immédiat.

19. La technique de la législation internationale est encore si imparfaite qu'il faut ménager la possibilité de mettre au point, selon les besoins, des procédures spéciales répondant à des fins spéciales. S'agissant de la codification du droit international, il a fallu d'abord s'assurer qu'elle ne constituerait pas un obstacle mais au contraire un stimulant pour le développement progressif du droit. Si le droit des traités avait été codifié 20 ans plus tôt, une grande partie du présent projet d'articles n'y aurait pas figuré. Le texte de l'article 4 a la souplesse nécessaire pour permettre la réalisation progressive des objectifs à long terme de la Charte des Nations Unies et M. Jenks espère que cet article sera adopté à peu près dans sa forme actuelle.

20. M. AUGE (Gabon) indique que la délégation de son pays a présenté un amendement (A/CONF.39/C.1/L.41) qui est destiné à être soumis à l'examen du Comité de rédaction et qui a pour objet de rendre plus clair le texte de l'article 3. Les mots « à laquelle ils seraient soumis indépendamment de ces derniers » ont été supprimés car il n'en est pas fait mention dans le commentaire de la Commission du droit international. Le premier membre de phrase « le fait que les présents articles ne se réfèrent pas » a également été supprimé.

21. M. KEBRETH (Ethiopie) souligne l'importance de l'article 3, qui a pour but d'affirmer le caractère obligatoire des accords verbaux et des accords conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international. La Commission paraît s'être préoccupée surtout de savoir si les accords verbaux et les accords qui ne sont pas conclus exclusivement entre Etats relèvent ou non du droit des traités. Le projet de convention en cours d'élaboration doit être appelé à devenir l'instrument principal où se trouveront énoncées les règles de fond applicables, dans toute la mesure possible, à tous les accords internationaux; car, en der-

Document n° 58

CIT, 70^e session, 1984, Rapport du Directeur général,
pp. 3-76



Conférence internationale du Travail

70^e session 1984

Rapport du Directeur général

Bureau international du Travail Genève

ISBN 92-2-203433-3
ISSN 0251-3218

Première édition 1984

Les désignations utilisées dans cette publication, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Imprimé en Suisse

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	V
Partie I: Normes internationales du travail	
Introduction	3
Elaboration et contenu des normes internationales du travail	6
Principales caractéristiques de l'action normative de l'OIT	7
Etat des ratifications	9
La dénonciation	12
Révision et consolidation des normes de l'OIT	13
Les limites de l'action normative	14
Rôles respectifs des conventions et des recommandations, et utilisation des conventions promotionnelles	15
La souplesse des normes	16
Fixation de l'ordre du jour de la Conférence	18
Mesures pour faciliter la participation des Etats Membres à l'élabora- tion des normes et pour améliorer les procédures de la Conférence	19
Les clauses d'équivalence d'ensemble	22
Conditions d'entrée en vigueur des conventions	23
Contrôle de l'application des normes de l'OIT	24
Principales caractéristiques du contrôle de l'OIT	24
L'impact du contrôle de l'OIT	26
Composition de la commission d'experts	28
Méthodes d'évaluation utilisées dans le contrôle	29
Méthodes de travail de la commission de la Conférence	30
Plaintes et réclamations	40
Mécanisme spécial pour l'examen des plaintes en violation des droits syndicaux	42
Etudes spéciales sur la situation des syndicats et le système des relations professionnelles dans certains pays d'Europe	49
Mesures promotionnelles en matière de normes internationales du travail	50
Contacts directs, missions consultatives, conseillers régionaux	51
Autres services consultatifs	53

Séminaires	54
Formation et manuels	55
Mesures visant à assurer une participation plus active des organisations d'employeurs et de travailleurs et à promouvoir les consultations tripartites nationales sur les questions relatives aux normes de l'OIT	55
Discussions régionales	58
Les normes de l'OIT et la coopération technique	59
L'application pratique des conventions	61
La collaboration entre organisations pour l'élaboration et la mise en œuvre des normes internationales	63
Remarques finales	70
Partie II: Activités de l'OIT, 1983	
Droits de l'homme et normes internationales du travail	79
Promotion de l'égalité	84
Relations professionnelles	87
Administration du travail	90
Activités pour les travailleurs	92
Activités pour les employeurs	96
Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT)	97
Sécurité sociale	102
Programme mondial de l'emploi	106
Formation	117
Coopératives	125
Activités sectorielles	127
Informations sur le travail et statistiques du travail	134
Activités régionales, y compris les principales réunions régionales	136
Institut international d'études sociales	150
Association internationale de la sécurité sociale	152
Centre international de perfectionnement professionnel et technique de Turin	154

Les annexes au présent rapport figurent dans un volume séparé.

INTRODUCTION

Ce rapport est composé de deux parties. La seconde répond à l'obligation qui incombe au Directeur général du BIT de soumettre chaque année à la Conférence un rapport sur les activités de l'Organisation.

La partie I porte exclusivement sur le problème de l'action normative de l'OIT. La Conférence se souviendra que lors de la 69^e session, en juin 1983, je l'avais informée de mon intention de proposer en 1984 à sa réflexion comme thème de discussion ce problème. Pourquoi ?

La première raison tient au fait que l'action normative a constitué, depuis la création de l'OIT, l'outil par excellence pour promouvoir la justice sociale dans un mouvement général auquel tous les Etats Membres sans exception ont adhéré, à quelque date qu'ils aient décidé de participer aux travaux de l'OIT et quels qu'aient été alors leur niveau de développement et leur système politique et économique.

La structure tripartite de l'OIT a constitué, dès l'origine, un puissant stimulant pour cette œuvre législative dès lors que son objet n'a cessé d'être la protection des travailleurs et l'amélioration de leur condition par l'action combinée des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. En d'autres termes, l'action normative de l'OIT découle de l'essence même de l'institution, de sa structure, de ses objectifs, de ses ambitions : promouvoir la justice sociale dans des conditions propres par ailleurs à faire échec aux conséquences d'une compétition déloyale entre les nations.

Personne ne conteste que l'œuvre poursuivie depuis soixante-cinq ans, unique dans le système des Nations Unies, impressionnante par sa dimension, est remarquable par l'étendue et la diversité des prescriptions contenues dans les cent cinquante-neuf conventions internationales du travail et les cent soixante-huit recommandations internationales du travail.

Ce travail de « sédimentation » poursuivi au rythme moyen de cinq instruments par an a été conduit par le Conseil d'administration, auquel revient le soin de fixer l'ordre du jour de la Conférence, et par la Conférence elle-même avec la volonté d'épouser le mieux possible les besoins du monde du travail.

Rapport du Directeur général

En cours de route, le Conseil et les organes qui en dépendent, de même que la Conférence, ont à de multiples moments évalué l'œuvre accomplie, dressé un bilan, arrêté ou envisagé des mesures pour l'améliorer.

Chacun s'accorde à penser que les résultats atteints par l'OIT dans le vaste domaine dont elle a la charge font honneur à tous ceux qui ont mis leur intelligence, leur compétence et leur foi au service de la cause de la justice sociale dans la période extraordinairement troublée qui est celle de notre temps. Si, globalement, les résultats peuvent être jugés bons, est-ce à dire qu'il n'y a pas d'ombre au tableau ? Certainement pas. Si certaines conventions ont reçu une large adhésion marquée par un nombre impressionnant de ratifications, leur application laisse souvent à désirer, quand elle n'est pas parfois même entachée de violations flagrantes des principes qu'elles contiennent. D'autres conventions n'ont pas reçu le nombre de ratifications nécessaires pour entrer en vigueur ou ne sont ratifiées que par un nombre réduit d'Etats.

Au niveau de la préparation des normes, de leur examen par la Conférence, au niveau de leur ratification, de leur mise en application, de leur contrôle, des critiques ont été formulées de différents côtés et de multiples questions ont été posées. Ces critiques et ces questions seront largement évoquées dans l'analyse soumise à l'appréciation de la Conférence dans la partie I de ce rapport.

Dans cette analyse, le Bureau s'est efforcé, à partir de faits précis, de tirer de l'action passée des enseignements pour l'avenir. En effet, je souhaite que ce rapport soit orienté vers l'avenir et réponde à la question de savoir ce que l'OIT peut et doit faire à travers l'action normative (et à travers les autres outils à sa disposition) pour améliorer la condition des travailleurs, de tous les travailleurs à l'usine, à la terre, dans les services, quels que soient leur race, leur sexe, leur conviction politique, religieuse ou autre. Posée dans ces termes la question engage la communauté internationale tout entière, mais elle l'engage dans la perspective historique marquée par l'écart énorme entre pays riches et pauvres — c'est ce qui est appelé le problème Nord-Sud —, par la crise qui accentue cet écart, enfin par les changements technologiques et structurels dont on commence à peine à percevoir les conséquences, tout spécialement dans le domaine du travail et pour le monde du travail. Dans cette perspective quel devrait être le sens de la démarche de l'OIT ?

S'agissant de l'action passée, si certaines conventions peuvent être tenues pour caduques ou inopérantes, la grande majorité d'entre elles gardent tout leur prix. Un nombre appréciable, portant en particulier sur la protection des travailleurs, sur la politique de l'emploi et le développement des ressources humaines, sur la condition des groupes les plus vulnérables, sur les libertés fondamentales (droit d'association et de négociation collective, discrimination, etc.) devraient être ratifiées par tous les Etats et appliquées scrupuleusement. Si leur mise en application continuait à poser des problèmes aux pays en développement — ce qui est le cas actuellement —, il conviendrait de rappeler que toute l'action du BIT, en particulier à travers

ses travaux de recherche, la coopération technique, les services consultatifs, a pour but de leur apporter les concours désirables.

S'agissant de l'avenir, l'action de l'OIT devra s'inspirer, sans défaillance, des principes de justice et de liberté fixés dans sa Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie. Ces textes sont clairs. Le débat dans lequel la Conférence va s'engager ne saurait ouvrir la voie à des concessions en ce qui concerne les principes sur lesquels l'action de l'OIT est fondée et le cadre tripartite dans lequel cette action s'est développée au cours des six dernières décennies.

Mais l'action de l'OIT dans l'avenir devra tenir compte de manière plus nette de l'interdépendance croissante des pays qui composent la communauté internationale à l'Ouest, à l'Est, au Nord, au Sud. Pour l'OIT cela signifie qu'il lui appartient de relever le double défi que pose, d'une part, la satisfaction des besoins essentiels du plus grand nombre et, d'autre part, de maîtriser les conséquences sur le plan social et dans le domaine du travail des mutations technologiques. L'OIT se doit de rappeler que les besoins de l'homme sont la base de l'économie et qu'ils ne peuvent lui être subordonnés. L'économie n'est pas une fin en soi. Toute la démarche de l'OIT doit tendre dans ce sens. Tous ses moyens d'action doivent être engagés à cet effet. Parmi ces moyens, l'action normative peut jouer un grand rôle, sans doute accru par rapport au passé qui a vu cependant s'édifier une œuvre législative impressionnante.

Pour que l'action future ait tout l'impact désirable, il conviendra de choisir avec soin les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence, d'assurer la participation la plus large, non seulement de tous les Etats, mais des partenaires sociaux, à la préparation, à la discussion et à l'adoption de normes internationales. Il conviendra, par ailleurs, de mettre en œuvre des moyens accrus pour apporter aux Etats Membres l'aide nécessaire pour surmonter les difficultés que peut légitimement créer l'application de certains textes. L'intervention du Bureau devrait s'accroître pour ce qui est des contacts directs, utilisés en particulier dans des situations de désaccords ou de conflits. Ainsi le rôle de l'OIT serait non seulement celui de contrôler le respect des obligations assumées par les Etats Membres dans le domaine des normes, mais également celui d'aider dans leur mise en œuvre. Le recours aux procédures de plaintes, de réclamations, ne se recommanderait, dès lors, que dans des situations sérieuses affectant l'observation des conventions portant sur les droits de l'homme et les droits des travailleurs.

Dans les perspectives résumées ci-dessus, l'action normative de l'OIT devrait s'imposer aussi aux autres institutions internationales et en particulier aux institutions à vocation économique, financière ou monétaire telles que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Ces institutions ont eu, et continuent d'avoir, une action remarquable et, pour ce qui est du court terme, le Fonds monétaire international, en particulier, exerce une action essentielle pour aider les Etats qui s'adressent à lui à redresser des situations particulièrement difficiles. Mais ce qui est en cause, c'est de construire à

Rapport du Directeur général

moyen et à long terme un monde solidaire dans lequel l'économie ne dictera pas seule les décisions affectant les millions d'hommes et de femmes au travail ou sans travail. C'est là que devra se situer l'action de l'OIT, y compris l'action normative qui fait l'objet de ce rapport.

Les considérations qui précèdent, même si elles peuvent apparaître à certains comme dépassant l'objet de ce rapport, ne lui sont pas étrangères. L'action normative demeure, pour l'OIT, le moyen privilégié pour atteindre ses objectifs de progrès économique et de justice sociale et pour exercer un rôle croissant dans la communauté internationale. C'est à ce rôle, à cette responsabilité qu'elle doit se préparer. Le débat auquel ce rapport la convie devrait, je l'espère, y contribuer.

Qu'il me soit permis d'ajouter deux observations :

1. Si la Conférence offre un cadre adéquat à la vaste réflexion à laquelle ce rapport lui permettra de se livrer, elle ne saurait épuiser la matière à travers la discussion en séance plénière du rapport du Directeur général. Je me propose donc, au lendemain même de la Conférence, de faire établir une synthèse des débats qui se seront déroulés à la 70^e session de la Conférence et d'étudier attentivement les points de vues exprimés. Il sera alors possible de déterminer les moyens d'en faire poursuivre l'examen par les organes appropriés de la Conférence et du Conseil d'administration. Le Conseil d'administration, saisi de propositions par le Bureau, pourrait décider de constituer un groupe de travail chargé d'examiner certaines des questions soulevées et appelant une solution.
2. Il serait souhaitable que, dans cette perspective, les délégués participant à la Conférence s'abstiennent de présenter des projets de résolution au titre de l'article 17 du Règlement de la Conférence sur le thème qui fait l'objet du présent rapport ¹.

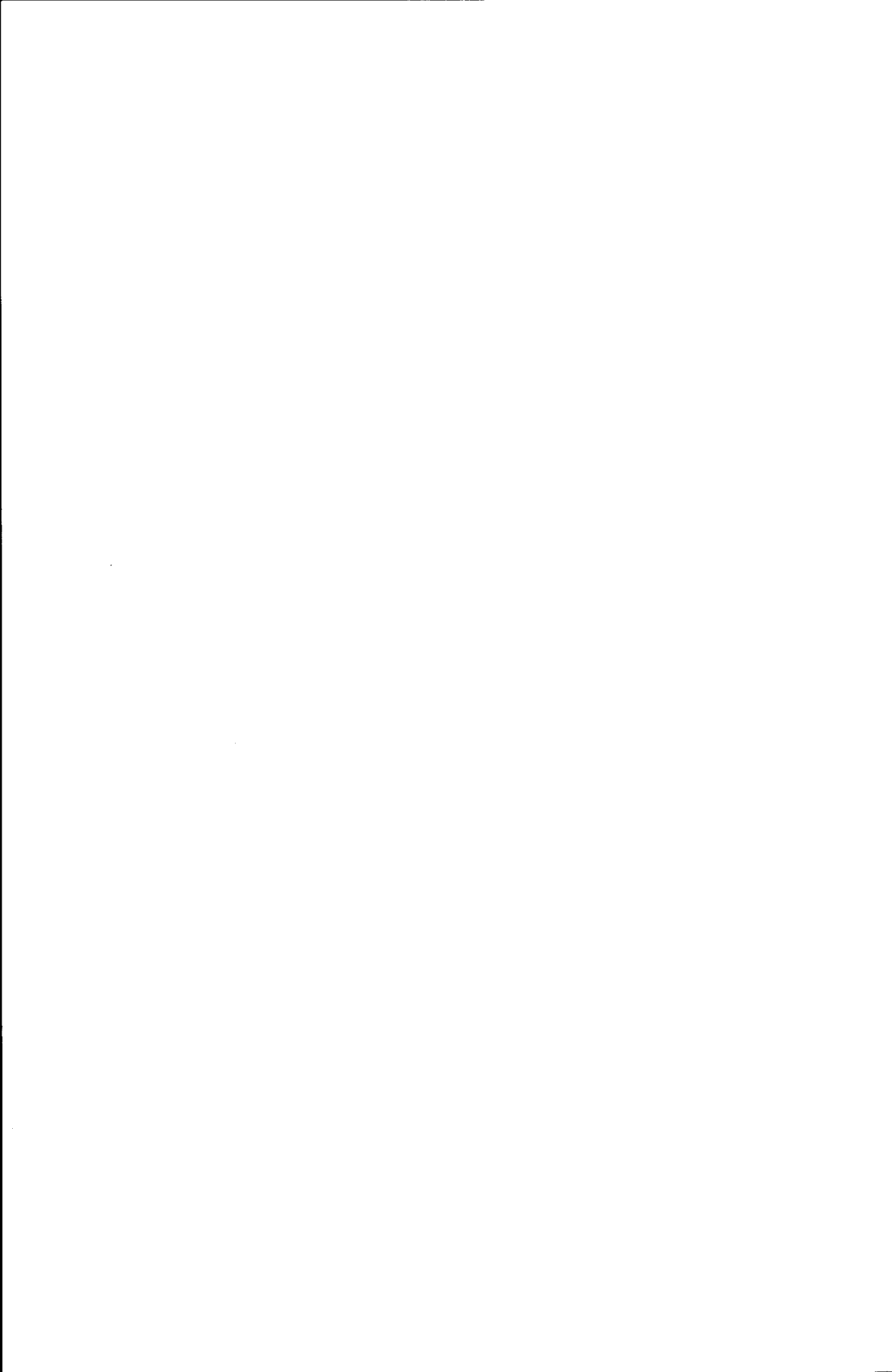
1^{er} mars 1984.

Francis BLANCHARD

Note

¹ Il est rappelé que le rapport du Directeur général, s'il est de règle à la Conférence, ne constitue pas un point de l'ordre du jour au sens de l'article susmentionné.

NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL



NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

INTRODUCTION

C'est essentiellement pour établir un système de normes internationales du travail qu'a été créée l'Organisation internationale du Travail, et c'est encore de nos jours une de ses tâches maîtresses. Plus de trois cents instruments ont été adoptés, les conventions ont obtenu plus de 5 000 ratifications, et avec le temps s'est développé un ensemble de procédures pour en apprécier et garantir l'application. On ne compte plus les cas où ces normes et ce contrôle ont amélioré les conditions sociales et renforcé la protection des travailleurs et des travailleuses.

L'importance de cette action normative tient aux buts mêmes de l'OIT : de par sa Constitution, l'Organisation est tenue de poursuivre certains buts normatifs pour assurer que tous les êtres humains, quel que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, puissent poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales. Tous les Etats Membres, en vertu de leur appartenance à l'Organisation, ont la responsabilité commune d'œuvrer vers ces objectifs. Les conventions et recommandations adoptées par la Conférence donnent le moyen de traduire les orientations constitutionnelles en règles et directives spécifiques; elles donnent aussi l'unité de vues nécessaire à l'action de l'OIT : des normes et des politiques définies dans ces instruments doivent inspirer la coopération technique, la recherche et autres activités pratiques de l'OIT, et en retour ces activités peuvent servir à promouvoir et apprécier le degré d'application des normes, à estimer leur valeur dans les situations nouvelles, et à juger de l'opportunité et de la nécessité de modifier les instruments existants ou d'en élaborer de nouveaux.

Les Etats Membres ont reconnu le rôle que les normes de l'OIT peuvent jouer comme moyen d'assurer un développement économique et social équilibré et de garantir que l'attention voulue soit accordée à l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail, à la fois fin dernière et moteur de ce développement¹ *.

* Les notes figurent à la fin de cette partie du rapport.

Rapport du Directeur général

Les activités normatives de l'OIT sont aussi très liées au renforcement du tripartisme, tant au plan national qu'international: les employeurs et les travailleurs jouent un grand rôle dans l'élaboration des normes et dans le contrôle de leur application, et on trouve dans les instruments de l'OIT de nombreuses dispositions exigeant une participation tripartite à leur application nationale; de plus, les débats tripartites de la Conférence ne manquent pas d'influer sur le climat des rapports entre gouvernements, employeurs et travailleurs dans leurs propres pays².

L'importance attachée à l'action normative de l'OIT a pour pendant logique le souci d'en assurer l'efficacité en assurant que les instruments correspondent aux problèmes à résoudre dans les Etats Membres et que les mécanismes de contrôle entraînent l'amélioration des conditions de vie et de travail. Il faut donc réexaminer périodiquement le fonctionnement du système normatif. Ces questions viennent d'ailleurs souvent dans le débat. En 1963 et en 1964, dans le cadre d'un examen global des programmes de l'OIT, la Conférence avait étudié l'action normative à venir. En 1968 la Conférence, en discutant l'œuvre de l'OIT en matière de droits de l'homme, avait nécessairement abordé la question des normes et du contrôle. A partir de 1974, et pendant cinq années, le Conseil d'administration a mené sur les normes internationales du travail une étude en profondeur, d'où ont résulté la modification des mécanismes de contrôle et un examen systématique de toutes les conventions et recommandations existantes pour identifier celles dont l'application devait être considérée comme objectif prioritaire et pour planifier le choix des objets à venir de l'action normative. Le Conseil d'administration a adopté en 1980 un nouveau règlement pour l'examen des réclamations présentées conformément à l'article 24 de la Constitution. L'examen des ratifications et de l'application des conventions dans les diverses régions est devenu une activité régulière des commissions consultatives et des conférences régionales. En 1982, le Bureau a innové en tenant pour les pays d'Asie et du Pacifique un séminaire tripartite sur les procédures de formulation des normes internationales du travail.

Les organes de contrôle de l'OIT ont eux aussi réexaminé leurs méthodes. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a entrepris en 1977 le dernier examen général de ses méthodes; en 1978, elle a étudié les moyens dont elle dispose pour évaluer l'application pratique des conventions, et en 1979 elle a analysé l'expérience acquise pendant les dix premières années de fonctionnement des contacts directs. La Commission de la Conférence sur l'application des conventions et recommandations a réexaminé ses méthodes de travail en 1979 et en 1980, où elle a adopté certaines modifications. A plusieurs reprises, dont la dernière remonte à 1979, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration a examiné ses propres procédures et a présenté au Conseil d'administration des propositions pour leur aménagement et leur développement.

Les mandats de l'OIT dans leur ensemble continuent à appuyer fermement les activités normatives et de contrôle, mais le fonctionnement du système a donné lieu à certaines préoccupations ces dernières années.

Des porte-parole gouvernementaux du tiers monde ont demandé que l'on tienne plus grand compte des besoins, des priorités, des aspirations et des moyens de leurs pays dans le choix des sujets retenus pour une action normative et dans la teneur des instruments. Ils ont souligné la nécessité de rédiger les instruments avec assez de souplesse, et d'assurer aux pays en développement des occasions suffisantes de faire connaître leur avis lors des étapes préparatoires et des débats de la Conférence. Parmi ceux qui ont exprimé de telles préoccupations, on peut rappeler le ministre fédéral du Travail et de la Réhabilitation de l'Inde : s'adressant en 1983 à la Conférence, il se félicitait de voir les normes de l'OIT gagner en souplesse depuis quelques années, et déclarait que « le processus de consultations doit être amélioré, et le point de vue du monde en développement doit être mieux reflété dans la formulation des normes »³. Des opinions semblables ont été exprimées au séminaire tripartite régional tenu à Bangkok en avril 1982 sur les pays en développement et les normes de l'OIT⁴.

Les représentants des employeurs ont demandé que l'on améliore les procédures d'élaboration des normes et que l'on prenne des mesures pour élargir la participation des employeurs et des travailleurs à cette activité. Ils ont particulièrement souligné l'intérêt de réduire le nombre des points proposés à la Conférence pour l'adoption de normes, d'améliorer les procédures de consultation préalable avec les Etats Membres — y compris leurs organisations d'employeurs et de travailleurs —, et d'organiser les travaux des commissions de la Conférence d'une manière qui permette d'examiner les propositions plus profondément et en pleine connaissance des conditions réelles partout dans le monde⁵.

Il y a plusieurs années que les représentants de pays socialistes critiquent le fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT. En 1983, la Conférence a été saisie d'un mémorandum présenté au nom de plusieurs gouvernements socialistes qui, tout en affirmant leur soutien à l'action normative, dans laquelle ils voient l'un des meilleurs moyens de protéger les droits des travailleurs dans tous les pays, invitaient l'Organisation à réexaminer ses procédures de contrôle. Ces gouvernements estiment que les organes de l'OIT, faute de prendre en compte les réalités du monde contemporain, se sont trouvés amenés à des appréciations tendancieuses et unilatérales sur la législation et la pratique des pays socialistes et des pays en développement ; les gouvernements socialistes demandent donc que l'on réforme la composition, les pouvoirs et les procédures des organes de contrôle de l'OIT⁶.

Indépendamment des différents courants de pensée, il est d'autres raisons, plus générales, de s'interroger sur le rôle et l'orientation à venir de notre action normative : en quoi est-elle affectée par les profonds changements qui se manifestent dans l'économie mondiale et par la rapide et continuelle évolution des techniques et des structures sociales ? Dans une situation aussi mouvante et précaire que l'actuelle, que peuvent apporter les normes internationales en tant que garanties de la politique et de la protection sociales et en tant que moyens de résoudre les nouveaux problèmes ?

Rapport du Directeur général

Ces diverses considérations laissent à penser qu'il est temps de relancer la discussion sur l'action normative, et la présente partie du rapport tend précisément à jeter les bases de cette discussion. Eclairés par les avis qui seront exprimés à la Conférence, les divers organes qui règlent le cours de l'action normative et du contrôle verront mieux quels aspects il faut réexaminer, et comment procéder le mieux à cet examen.

La partie I comprend quatre sections principales. La première traite de l'élaboration et du contenu des normes internationales du travail ; la deuxième porte sur le système de contrôle de leur application ; la troisième examine les mesures promotionnelles dans le domaine des normes ; enfin, la quatrième considère les mesures propres à favoriser la collaboration de l'OIT et des autres organisations internationales à l'élaboration et à l'application des normes internationales.

Une question très discutée depuis plusieurs années est celle de savoir si, sur la base des conventions et recommandations de l'OIT, il est possible de s'accorder sur un ensemble de normes minimales du travail que tous les Etats devraient appliquer parallèlement au développement de l'économie et du commerce international, et qui contribueraient à l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Le Conseil d'administration en a largement discuté il y a une dizaine d'années⁷. La question a aussi été débattue dans les négociations entre la Communauté économique européenne et les pays en développement d'Afrique, des Antilles et du Pacifique qui sont parties à l'accord de Lomé, et elle a été abordée dans le rapport de la Commission Brandt⁸. Enfin elle a encore été ces dernières années, au sein de l'OIT, l'objet d'une étude attentive à la lumière de laquelle des consultations officieuses ont été entamées en vue d'une nouvelle discussion au Conseil d'administration. C'est une question complexe qui exige en soi une discussion très approfondie sur la base d'une analyse détaillée de tous les éléments ; c'est pourquoi il a paru préférable de ne pas l'aborder dans le cadre du présent rapport.

ÉLABORATION ET CONTENU DES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Les principales questions examinées ici seront de savoir si l'actuel ensemble de conventions et de recommandations est adapté aux besoins présents des Membres de l'OIT, et quelles mesures il est nécessaire et possible de prendre à l'avenir pour que les normes répondent pleinement à ces besoins. Il faut pour cela non seulement considérer le genre de sujets à traiter et la manière de les aborder, mais aussi étudier les procédures d'élaboration des normes, car de ces procédures dépendront trois choses : le degré de participation, et donc d'influence sur les résultats, de l'ensemble des Membres de l'OIT (et notamment de nombreux pays du tiers monde) ; la consultation et la participation tripartites ; et, d'une façon générale, les possibilités de procéder à une discussion et à une réflexion approfondies sur les propositions.

Principales caractéristiques de l'action normative de l'OIT

Il convient de rappeler d'abord certains traits essentiels de l'action normative de l'OIT. C'est une des grandes activités régulières de la Conférence, qui la mène selon une procédure établie. Les instruments de l'OIT ne sont donc pas une collection disparate de conventions et de recommandations, mais un ensemble de normes qui régissent presque tous les domaines d'intérêt de l'Organisation ; leur effet s'en trouve amplifié, car les responsables des affaires sociales, même quand nulle ratification ne les y oblige, tendent à s'inspirer des normes de l'OIT comme l'expression des vues d'une assemblée représentative universelle. L'existence d'une procédure établie assure également à l'OIT une grande économie de moyens, à la différence d'autres organisations pour qui, faute d'une telle procédure, l'élaboration d'instruments internationaux est souvent une entreprise de longue haleine entraînant de nombreuses réunions successives.

L'OIT a évidemment la particularité de fonder ses débats et décisions sur le tripartisme. Ce principe influe beaucoup sur le contenu des instruments, sur leur autorité et sur l'attention qui leur est portée dans la formulation des politiques nationales. Cette influence ne provient pas seulement de ce que les représentants employeurs et travailleurs ont part aux suffrages, mais aussi de ce qu'ils se font entendre des gouvernements lors des consultations et délibérations tripartites.

Depuis soixante-cinq ans, la Conférence a adopté en tout 159 conventions et 168 recommandations. Cet édifice normatif inspire plusieurs questions : L'OIT peut-elle continuer à adopter des normes de la même manière que jusqu'à présent ? Y a-t-il encore place pour de nouveaux instruments ? Quelle valeur gardent les normes anciennes, et dans quelle mesure importe-t-il de les réviser ? Les instruments de l'OIT sont-ils assez souples ? Faut-il à l'avenir chercher à étendre et améliorer l'application des normes existantes plutôt que d'en établir de nouvelles ?

Certaines de ces questions ont été traitées par le groupe de travail du Conseil d'administration qui, de 1977 à 1979, a systématiquement examiné les instruments existants et les domaines dans lesquels il conviendrait de réviser les normes anciennes ou d'en adopter de nouvelles⁹. Le groupe a identifié dix-neuf objets d'éventuelle révision des instruments existants, et quarante-trois objets sur lesquels on pourrait envisager des instruments nouveaux. Des objets de révision, cinq ont été traités depuis ou sont actuellement examinés par la Conférence ; sur deux autres, le Conseil d'administration, après avoir examiné les rapports du Bureau et consulté les Etats Membres, a conclu que, faute d'accord sur la nature de la révision, il n'était pas opportun d'y procéder. En revanche, la Conférence a depuis lors adopté des instruments révisés en trois domaines dans lesquels le groupe de travail n'avait pas suggéré de révision. Quant aux objets retenus pour l'éventuelle adoption de nouveaux instruments, seuls trois ont été portés devant la Conférence.

Rapport du Directeur général

Il était entendu que les conclusions du groupe de travail seraient de temps à autre révisées selon les besoins nouveaux ; le programme et budget pour 1984-85 prévoit le début d'une telle révision au cours de la période biennale. On notera que les résultats du précédent examen présentaient certaines insuffisances : parmi les objets retenus pour d'éventuels nouveaux instruments, il y en avait beaucoup qui nécessitaient encore des études préliminaires, qui ne se prêtaient pas aisément à une action normative, ou pour lesquelles il serait difficile d'obtenir un consensus suffisant ; de plus, leur classification ne suggérait pas d'ordre de priorité. C'est pourquoi, à l'occasion de la nouvelle révision, je compte faire sur les listes antérieures des remarques qui doivent permettre un choix plus rigoureux et plus réaliste.

Les possibilités d'action normative sont inséparables des perspectives économiques mondiales ; dans une situation aussi défavorable que l'actuelle, on constate de maintes parts une hésitation à envisager des innovations sociales qui susciteraient de nouvelles aspirations en un moment où il est déjà difficile de maintenir le niveau actuel de protection. Les questions qui méritent examen en l'occurrence sont la manière d'assurer le respect des garanties sociales fondamentales en période de récession, et la mesure dans laquelle l'action normative peut faciliter l'adaptation au changement, en ce qui concerne par exemple le rapport entre durée du travail et emploi ou le rôle de la sécurité sociale dans un monde où se transforment les structures de population et d'emploi.

Il peut être utile de rappeler sur quelles questions la Conférence a émis des normes ces dernières années. De 1971 à 1983, elle a adopté 25 conventions et 26 recommandations, dont 24 complémentaires à des conventions. Plusieurs de ces instruments traitent des droits d'organisation et de négociation des travailleurs (travailleurs ruraux, travailleurs de la fonction publique, protection et facilités à accorder aux représentants des travailleurs dans l'entreprise, négociation collective, et consultations tripartites sur les normes et activités de l'OIT). Le souci d'assurer l'égalité et de répondre aux besoins particuliers des groupes défavorisés s'est exprimé par des instruments visant les travailleurs migrants, les travailleurs âgés, les travailleurs ayant des responsabilités familiales et les handicapés. La sécurité de l'emploi a fait l'objet d'instruments sur la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur et sur la sécurité d'emploi pour des catégories particulières telles que les gens de mer et les dockers. Plusieurs instruments traitent de la sécurité et de l'hygiène du travail, en ce qui concerne tant la politique générale et le cadre institutionnel que certains risques particuliers (benzène, cancer professionnel, pollution de l'air, bruit et vibrations, sécurité dans les manutentions portuaires) ; d'autres visent des catégories spécifiques de travailleurs telles que les gens de mer, les dockers, le personnel infirmier et celui des transports routiers (durée du travail et du repos). D'autres enfin concernent l'administration du travail, la formation et l'orientation professionnelles, l'âge minimum, le congé-éducation payé et les droits des migrants à la sécurité sociale.

Sans vouloir peser les mérites de ces divers instruments, on peut observer qu'ils couvrent une grande variété de sujets, les uns abordés pour la première fois, les autres repris sous un aspect nouveau. La question se pose maintenant de savoir s'il est souhaitable de grossir indéfiniment la somme des instruments de l'OIT, ou si leur foisonnement ne risque pas de faire oublier des tâches plus pressantes.

Plusieurs fois déjà, on a suggéré de retenir un nombre limité d'instruments sur lesquels concentrer l'action nationale et les ratifications. Dans son précédent examen des normes existantes, le Conseil d'administration avait désigné comme « instruments prioritaires »¹⁰ environ la moitié des conventions et recommandations adoptées jusqu'à 1978. Il est intéressant de relever que c'est précisément sur cette catégorie de conventions que porte la grande majorité des ratifications récentes. Ces six dernières années, parmi les nouvelles ratifications (c'est-à-dire sans compter les ratifications par lesquelles les Etats nouveaux venus à l'OIT confirment leurs obligations), plus de 90 pour cent portent sur des conventions adoptées depuis la seconde guerre mondiale, et six sur dix visent des conventions adoptées depuis 1971.

Etat des ratifications

Au 31 décembre 1983, on comptait en tout 5 137 ratifications de conventions de l'OIT, soit en moyenne 34 par Etat Membre. Les moyennes nationales par région sont : 57 pour l'Europe (Europe occidentale, 60 ; Europe orientale, 50), 38 pour les Amériques, 26 pour l'Afrique, et 20 pour l'Asie et le Pacifique.

Au cours des dix années de 1974 à 1983, on a enregistré 1 177 ratifications, dont environ le tiers vient de pays industrialisés et les deux tiers de pays en développement. Abstraction faite de confirmations de leurs obligations par les nouveaux Etats Membres, le total des nouvelles ratifications pour cette période est de 786 (soit en moyenne 79 par an), dont 45 pour cent par des pays industrialisés et 55 pour cent par des pays en développement.

Il est instructif d'examiner l'état des ratifications des conventions adoptées pendant les trente années de 1951 à 1980. Le tableau 1 donne la moyenne des ratifications pour les conventions adoptées pendant chacune des trois décennies, et l'allure de leur accroissement.

Les chiffres du tableau semblent confirmer plusieurs conclusions qui se dégagent aussi d'autres sources (telles que les documents touchant à la soumission des instruments de l'OIT aux autorités nationales compétentes et les premiers rapports sur l'application des conventions ratifiées), à savoir : que les conventions de l'OIT fixent des normes qui ne sont pas seulement le commun dénominateur des pratiques nationales, mais qui exigent de la plupart des pays le relèvement ou le perfectionnement des normes nationales ; que l'on s'efforce d'atteindre graduellement le niveau de protection prévu par les conventions ; et que la plupart des gouvernements procèdent à la ratification avec prudence et réflexion, conscients des obligations qui en découlent.

Rapport du Directeur général

Tableau 1. Progrès de la ratification des conventions adoptées entre 1951 et 1980¹

	Nombre moyen de ratifications par convention		
	Fin 1963	Fin 1973	Fin 1983
Conventions adoptées en 1951-1960	20	35	44
Conventions adoptées en 1961-1970	—	18	27
Conventions adoptées en 1971-1980	—	—	21

¹ Sauf la convention (n° 116) portant révision des articles finals, 1961.

Le tableau 2 montre l'ampleur des ratifications selon les domaines considérés.

On notera que, parmi les conventions le plus largement ratifiées, figurent les principaux instruments relatifs à la liberté d'association, à l'abolition du travail forcé et à l'égalité dans l'emploi, ainsi que les conventions traitant de la politique de l'emploi, des services de l'emploi, de l'inspection du travail dans le commerce et l'industrie, des mécanismes de fixation des salaires minima, et de la protection du salaire.

Cependant seulement 43 conventions ont reçu plus de 40 ratifications et, sur le nombre, un tiers ont été révisées et ne constituent donc plus des objectifs prioritaires.

A première vue, il est inquiétant de voir que, sur les 157 conventions portées au tableau 2, 61 comptent moins de 20 ratifications et que 53 autres n'ont que de 20 à 40 ratifications. Ces chiffres appellent toutefois des éclaircissements.

Tout d'abord, les conventions les moins ratifiées comprennent celles qui ont été adoptées si récemment que la procédure de ratification ne fait que commencer, ou se trouve en tout cas loin de porter tous ses effets. C'est le cas de 20 à 25 instruments.

Beaucoup de conventions ont été révisées et, de ce fait, sont fermées à la ratification. Sur les 41 conventions révisées, 27 rassemblent moins de 40 ratifications.

Certaines conventions portent sur des questions qui n'ont d'intérêt que pour quelques pays : ainsi, 4 conventions applicables aux territoires non métropolitains ne se prêtent à ratification que par des pays ayant la responsabilité de tels territoires, et 5 conventions relatives à l'emploi des travailleurs indigènes visaient surtout la situation dans les colonies, et sont maintenant presque dépassées. On peut citer aussi les conventions sur les gens de mer et les plantations, qui ne concernent qu'une partie des Etats Membres.

Même sous réserve des observations qui précèdent, les chiffres du tableau 2 font apparaître que, dans certains domaines, la ratification rencontre de sérieux obstacles ; on voit par exemple, en matière de durée du travail, que 8 conventions visant des professions particulières ne sont pas

Normes internationales du travail

Tableau 2. Ratifications de conventions de l'OIT (désignées par leurs numéros, et non compris les conventions n° 80 et 116 portant révision des articles finals)

Domaine	Nombre de ratifications					
	20	20-40	41-69	69-80	81-100	Plus de 100
Liberté d'association et de négociation collective	151, 154	141	135		87	11, 98
Travail forcé						29, 105
Egalité de chances et de traitement	156					100, 111
Emploi et formation	34*, 158, 159	96, 142	2	88, 122		
Politique sociale		117				
Administration du travail		63, 129, 144, 150				81
Salaires		131	94, 99		26, 95	
Durée du travail, repos et congés	20, 31*, 43, 46, 47, 49, 51, 61, 67*, 132, 153	30, 140	1, 52*, 101*, 106		14	
Hygiène et sécurité du travail	28*, 148, 155	32*, 62, 115, 119, 127, 136, 139	13, 27, 120			
Sécurité sociale	25*, 35*, 36*, 37*, 38*, 39*, 40*, 44, 48, 121, 128, 130, 157	24*, 102, 118	18*, 42*	12*, 17*		19
Emploi des femmes		3*, 41*, 103	4*	89	45	
Emploi des enfants et des jeunes	60*, 79	33*, 59*, 77, 78, 90, 124, 138	6*, 10*, 123*	5*		
Travailleurs migrants	65*, 143	21, 97				
Travailleurs indigènes et territoires non métropolitains	82, 83, 84, 85	50, 64, 65, 86, 104, 107				
Marins, pêcheurs et dockers	54*, 55, 56, 57*, 70, 71, 72*, 75*, 76*, 93*, 109, 125, 126, 133, 145, 146, 147, 152	9, 23, 53, 68, 69, 73, 74, 91*, 92, 112*, 113, 114, 134, 137	7*, 8, 58*, 108	15*, 16		
Plantations	110					
Personnel infirmier	149					
Total	61	53	22	8	5	8

* Convention révisée.

Rapport du Directeur général

entrées en vigueur, et que même la convention (n° 47) des quarante heures, 1935, n'a reçu que 8 ratifications. Il est significatif que le seul instrument général adopté depuis 1945 sur la durée du travail soit une recommandation.

Les conventions relatives à la sécurité sociale ont elles aussi, pour la plupart, reçu peu de ratifications, et cela malgré tous les efforts déployés pour y incorporer diverses formules de souplesse.

Les ratifications d'instruments concernant l'emploi des gens de mer sont également peu nombreuses, même compte tenu de ce qu'elles affectent moins de pays que les autres.

La ratification n'est évidemment pas la seule mesure de l'accueil fait aux normes de l'OIT, et de nombreuses informations montrent que les conventions non ratifiées ont de l'effet sur la législation et la pratique nationales ; c'est par exemple le cas de plusieurs conventions maritimes qui, à n'en juger que par les ratifications, n'auraient pas eu grand succès¹¹. On peut donc se demander si dans ces cas la convention était nécessairement la meilleure forme d'instrument : une convention ratifiée seulement par une poignée d'Etats équivaut pour la plupart des Membres à une recommandation.

A plusieurs reprises on s'est posé la question de savoir si un gouvernement devrait voter pour l'adoption d'une convention qu'il n'est pas en mesure de ratifier. Que l'on consulte à cet égard le tableau 1, relatif au nombre moyen de ratifications par convention adoptée entre 1951 et 1981, et qui montre que les Etats n'atteignent que progressivement une situation qui leur permette d'assumer l'obligation d'appliquer pleinement une convention qui découle de la ratification ; ils peuvent donc en conscience voter pour des normes qui leur paraissent un objectif désirable pour la communauté mondiale, ou qu'ils peuvent prendre pour but de leurs politique et législation sociales propres. Si leurs délégués veulent éviter qu'on se méprenne sur leur position, ils ont toute liberté — et en usent souvent — de procéder à une explication de vote.

Les conclusions générales tirées des chiffres du tableau 2 valent d'être gardées à l'esprit lorsqu'on prend des décisions sur l'action normative à venir, sur les domaines susceptibles de révision, et sur l'action à mener pour promouvoir une application plus large des normes de l'OIT.

La dénonciation

Il faut aussi parler des dénonciations de conventions. Mis à part les 248 dénonciations qui résultent de la ratification de conventions révisées, et qui reviennent donc à un simple changement d'obligations, il y a eu 45 dénonciations « pures », mettant fin aux obligations. Pendant les cinquante premières années de l'OIT, il n'y a eu que 13 de ces dénonciations, contre 32 au cours des quatorze années suivantes. On s'est parfois inquiété de cette augmentation, mais le total représente encore moins de 1 pour cent des ratifications. La moitié des conventions dénoncées vise trois domaines où

l'évolution des conceptions et des techniques a mis en doute l'actualité des normes: le travail de nuit des femmes (13 dénonciations), les travaux souterrains des femmes (3) et le travail de nuit dans les boulangeries (6). Il y a eu aussi 3 dénonciations de la convention (n° 2) sur le chômage, 1919, et autant pour la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, et pour la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948. Les dénonciations de la convention n° 48 viennent de pays est-européens et s'expliquent par les changements de régime survenus depuis la ratification; pour les deux autres, elles tiennent à diverses raisons, pour la plupart de portée limitée et technique.

Depuis le milieu des années trente s'est établi l'usage de prévoir, dans les articles finals des conventions, la possibilité de les dénoncer à intervalles de dix ans à compter de l'entrée en vigueur initiale; jusqu'alors la pratique était de permettre la dénonciation à tout moment après expiration des dix années suivant l'entrée en vigueur initiale (conventions nos 1 à 25); quelques conventions, datant pour la plupart des années trente, sont ouvertes à la dénonciation à intervalles de cinq ans. Les dénonciations «pures» représentent 1,1 pour cent des ratifications pour les conventions anciennes qui pendant la plus grande partie de leur existence peuvent être dénoncées à tout moment; 0,9 pour cent pour les conventions ouvertes à la dénonciation tous les cinq ans, et 0,8 pour cent quand l'intervalle est de dix ans. Ces chiffres semblent indiquer que l'intervalle de dix ans prévu pour la plupart des conventions est un bon compromis entre le souci de permanence des obligations et la nécessité de prévoir l'évolution des conceptions et des situations nationales, surtout si l'on pense que les plus anciennes conventions, dont les règles de dénonciation sont les plus souples, sont ratifiées depuis plus longtemps et risquent de se trouver dépassées par l'évolution des circonstances.

Révision et consolidation des normes de l'OIT

A maintes reprises on a souligné la nécessité de réviser les instruments les plus anciens pour les adapter aux situations nouvelles, et l'OIT a beaucoup fait en ce sens. En tout, 41 conventions, dont la moitié de celles adoptées avant 1945, ont été révisées. Comme on l'a vu, on a déjà donné suite à plusieurs des suggestions de révisions formulées par le groupe de travail approuvées par le Conseil d'administration en 1979. Il faudra de nouveau considérer attentivement les besoins de révision lors du prochain examen.

Il y a un cas où la révision s'est traduite par une importante consolidation: la convention de 1973 sur l'âge minimum porte révision de 10 conventions antérieures, qu'elle vise à remplacer progressivement. Il a été suggéré d'en user de même dans d'autres domaines; la chose est en principe faisable, mais on peut se demander s'il en résulterait une véritable fusion des normes antérieures (comme en ce qui concerne l'âge minimum) ou, au

Rapport du Directeur général

contraire, un encombrant instrument global regroupant toutes les dispositions des conventions antérieures (par exemple en matière de sécurité sociale ou d'hygiène et sécurité du travail). Certaines conventions de ces dernières années établissent un cadre général pour la politique nationale, la réglementation et l'administration, comme c'est le cas par exemple pour la sécurité et la santé des travailleurs et pour l'emploi des gens de mer ; c'est une formule qui pourrait être envisagée au lieu du processus plus complexe de consolidation, mais elle pose le problème de savoir comment y rattacher les normes plus détaillées, et de décider si ces dernières doivent être énoncées dans des conventions ou dans des textes non contraignants, tels que recommandations ou directives. Même en matière d'âge minimum, la révision globale ne fera sentir ses effets qu'à la longue, car pour le moment les anciennes conventions sectorielles restent en vigueur pour bon nombre d'Etats Membres, et certaines peuvent encore constituer des objectifs intermédiaires valables.

Il n'existe pas de procédure pour abroger les conventions. Plusieurs sont mort-nées du fait qu'elles n'ont pas eu assez de ratifications pour entrer en vigueur, et de ce nombre quelques-unes, ayant été révisées, ne sont plus ouvertes à la ratification ; d'autres, qui peuvent encore en principe être ratifiées, ne le seront sans doute pas (comme certaines portant sur la durée du travail ou l'emploi des gens de mer, déjà évoquées plus haut). On a déjà pris certaines mesures tenant compte de cet état de choses, comme de ne plus publier les conventions tombées en désuétude dans la compilation des instruments de l'OIT ou de ne plus les porter sur les tableaux de ratifications. Ce sont des mesures qu'on pourrait maintenant pousser plus loin : par exemple, on pourrait simplifier encore le tableau des ratifications en y omettant certaines conventions qui ne sont pas entrées en vigueur et peuvent être tenues pour lettre morte, même si elles sont encore ouvertes à ratification. On pourrait aussi envisager de ne plus demander de rapports détaillés sur certaines conventions qui sont dépassées, par exemple les conventions (n° 15) sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), et (n° 21) sur l'inspection des émigrants, et certaines conventions (nos 50, 64, 65, 86, 104) relatives aux travailleurs indigènes. Le Conseil d'administration pourrait décider que ces conventions ne soient désormais traitées que dans les rapports généraux des gouvernements, sous réserve de revoir sa décision si nécessaire.

Les limites de l'action normative

En examinant quelles normes seraient à élaborer à l'avenir, il conviendrait de tenir compte des limites de cette action. Tous les problèmes sociaux qui sollicitent l'OIT ne se prêtent pas nécessairement à des normes. Certains posent en effet des questions générales de politique dans la solution desquelles les normes juridiques ne peuvent servir que d'appoint pratique, et non de facteurs déterminants des politiques à suivre. Tel semble être

notamment le cas pour les programmes de développement rural et pour le travail dans certains secteurs non organisés. En pareilles circonstances, un débat général tendant à éclaircir les problèmes et orienter les gouvernements sera peut-être plus fructueux que l'adoption de conventions et de recommandations. Ces discussions générales n'auront toutefois de fruit que si elles assurent un véritable échange d'expériences et un examen approfondi des questions de fond, sans se transformer en processus pseudo-normatif dans lequel l'attention se porterait sur l'adoption de normes déterminées.

De même, si l'action normative doit répondre à l'évolution économique, sociale et technique, elle ne peut pas par elle-même la gouverner. Il faudra souvent étudier et discuter en détail les conséquences des grandes transformations avant de décider sur quelles questions et sous quelle forme les normes doivent être élaborées. L'adoption de conventions et recommandations n'intervient normalement qu'une fois que, à la lumière de l'expérience nationale, la question a pris assez de maturité pour obtenir une adhésion suffisante.

Le mode national de réglementation influera lui aussi sur les possibilités d'action normative. Plusieurs conventions prévoient l'application par accords collectifs, et les organes de contrôle ont admis que certaines conventions puissent être appliquées par ce biais, même quand elles ne le prescrivent pas expressément. Cette modalité n'est d'ailleurs pas sans inconvénients, surtout quand la couverture des accords collectifs ne répond pas entièrement à celle de l'instrument international, ou que les accords individuels n'assurent pas le respect de ses dispositions de fond. Ainsi, le fait que certains aspects des relations professionnelles sont largement régis par accords collectifs dans les Etats Membres et les différences de pratique qui en résultent peuvent rendre difficile le règlement de ces questions par des textes autres qu'une recommandation.

Rôles respectifs des conventions et des recommandations, et utilisation des conventions promotionnelles

Les remarques qui précèdent amènent à considérer les rôles respectifs des conventions et recommandations et le recours à des conventions promotionnelles.

Avec le temps, la Conférence en est venue à considérer les recommandations comme des instruments de second rang. Beaucoup de questions étaient autrefois traitées par recommandations, surtout quand il s'agissait de politiques générales ou de programmes pratiques ou si, faute d'une expérience suffisante dans les pays, il semblait préférable d'adopter des normes expérimentales. La chose est maintenant rare : alors qu'entre 1951 et 1970 bien plus de la moitié des recommandations adoptées (31 sur 55) étaient des instruments autonomes sans lien avec une convention, depuis 1971 seules 2 recommandations sur 26 sont de cet ordre, toutes les autres

Rapport du Directeur général

venant compléter une convention. On use aussi de plus en plus de conventions promotionnelles, c'est-à-dire de conventions qui demandent de poursuivre une politique nationale dans le domaine traité, sans prévoir de normes précises. Tant que les buts sont assez nettement définis — comme dans les premières conventions de ce type sur l'égalité de rémunération et sur la discrimination dans l'emploi —, cette formule peut fortement stimuler l'action nationale ; mais de plus en plus les conventions promotionnelles ont fixé des objectifs moins précis qui parfois nécessitent une action dans de vastes domaines, de sorte qu'il devient difficile aux Etats qui ont ratifié de savoir quelles mesures on attend d'eux, et aux organes de contrôle de l'OIT d'apprécier dans quelle mesure les obligations assumées sont respectées. Il est certain qu'en inscrivant les normes dans une convention on leur assure, une fois l'instrument ratifié, un contrôle national et international plus régulier que si elles figurent dans une recommandation ; en revanche, en laissant trop incertaines les obligations faites aux Etats, on risque de porter atteinte à la crédibilité des conventions et, plus généralement, de l'action normative même de l'OIT.

L'une des questions essentielles pour l'avenir est donc de savoir s'il ne faudrait pas faire de nouveau plus grand usage des instruments non obligatoires et réserver les conventions à des questions importantes et propres à une définition et une action précises.

Il faut aussi rappeler que les recommandations ne sont pas les seuls instruments non obligatoires dont dispose l'OIT : certaines questions, tant de principe que d'ordre principalement technique, peuvent être réglées efficacement et économiquement par d'autres textes non contraignants¹².

La souplesse des normes

Il est généralement admis que l'action normative de l'OIT doit rester universelle, quitte à prévoir les formules de souplesse voulues pour tenir compte des différences de situation et de développement entre les pays¹³. L'OIT s'est toujours efforcée, dans l'élaboration de ses instruments, d'examiner le besoin de souplesse, et elle a peu à peu mis au point un certain nombre de « formules de souplesse » ; celles-ci comprennent la faculté de ne ratifier les conventions que par parties, le choix entre des parties prévoyant des obligations plus ou moins strictes, des limitations du champ d'application, des « clauses d'application graduelles » permettant de relever ou d'étendre le niveau ou la portée de la protection, des exceptions temporaires, et la flexibilité dans les méthodes d'application. Les conventions promotionnelles définissent des objectifs, mais laissent généralement de grandes latitudes quant aux méthodes propres à les atteindre. On notera toutefois deux choses : que les clauses de souplesse de certaines conventions sont peu utilisées, et que pourtant les représentants de pays en développement reprochent souvent aux normes de l'OIT leur manque de flexibilité.

Pour le premier de ces points, on peut citer la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 ; cette convention peut être ratifiée en acceptant les obligations pour trois au moins des neuf branches de sécurité sociale. Elle a été ratifiée par 18 pays industriels et 12 pays en développement ; le nombre moyen de branches de sécurité sociale sur lesquelles porte la ratification est le même, à savoir six, dans les deux catégories. Seuls trois pays ont usé de la faculté, offerte aux pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un développement suffisant, de spécifier un niveau de protection inférieur. La convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, a été ratifiée par 36 pays, dont 24 en développement ; un seul pays, la Norvège, a usé du droit que donne l'article 17 d'en restreindre le champ d'application. La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, a été ratifiée par 27 pays, parmi lesquels 11 sont en voie de développement ; quatre de ces derniers ont usé de la possibilité, donnée aux pays dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées, de commencer par un âge minimum de quatorze ans au lieu de quinze ans ; un seul pays a fait une déclaration pour limiter initialement la portée d'application, et seuls deux des pays qui ont jusqu'à présent fait rapport sur l'application de cet instrument (un pays avancé et un en développement) ont indiqué qu'ils avaient usé du droit d'exclure certaines catégories d'activités dans lesquelles l'application présenterait de substantielles difficultés.

Ces considérations amènent à se demander non seulement si les pays qui ratifient examinent assez les assouplissements qui leur sont offerts, mais encore si une utilisation plus large des clauses de souplesse ne faciliterait pas la ratification par d'autres pays ; d'où la question corollaire, sur laquelle on reviendra plus loin, de la nécessité de mieux informer et conseiller les Etats Membres en ces matières.

Si nul ne conteste la nécessité de la souplesse dans les normes de l'OIT, les avis diffèrent, tant parmi les groupes représentés à la Conférence que parmi les délégations de pays, sur le degré précis de souplesse à admettre selon le cas particulier ; c'est en définitive une question de jugement. Il faut aussi bien voir que le degré de souplesse dépendra de la matière traitée. Cela admis, on peut se poser certaines questions : certaines conventions sont-elles trop détaillées, et faudrait-il à l'avenir chercher à mieux borner les conventions à l'énoncé de principes essentiels, et régler le détail dans des recommandations complémentaires ? Les procédures d'établissement des normes laissent-elles à tous les Etats Membres une possibilité suffisante de faire connaître leur avis et leurs difficultés particulières, tant à l'étape de la consultation préliminaire qu'à celle de la discussion à la Conférence ? Le Bureau devrait-il faire plus pour avancer des suggestions sur les formules de souplesse, tant dans les questionnaires initiaux que par la suite ?

Ces questions demandent que l'on examine les procédures d'établissement des normes de l'OIT, et les moyens de les améliorer.

Rapport du Directeur général

Fixation de l'ordre du jour de la Conférence

La procédure d'adoption des normes de l'OIT commence formellement quand le Conseil d'administration décide d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence. Le Conseil d'administration fonde son choix de questions sur les suggestions du Bureau, qui lui-même s'inspire des décisions et discussions antérieures de la Conférence internationale du Travail, du Conseil d'administration, des réunions régionales, des commissions d'industrie, des réunions d'experts, et de ses propres études et recherches. Depuis quelques années, on tient particulièrement compte du rapport final du Groupe de travail du Conseil d'administration sur les normes internationales du travail (1979), et des indications données dans le Plan à moyen terme.

Lorsque le Bureau suggère des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence en vue de l'adoption de normes, il cherche à s'assurer que les sujets sont suffisamment mûrs, c'est-à-dire que la matière à régler est clairement définie et techniquement bien au point, et qu'elle recueillera un degré suffisant d'adhésion. Pendant l'étude en profondeur sur les normes internationales du travail entreprise par le Conseil d'administration, plusieurs autres critères de choix ont été proposés, entre autres le nombre de travailleurs affectés, l'intérêt pour les travailleurs des catégories économiques les plus basses, et la gravité du problème. Bien que ces critères n'aient pas fait l'objet d'une décision spécifique, le Bureau en tient généralement compte quand il présente au Conseil d'administration des questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour de la Conférence. Les représentants des pays en développement ont souligné la nécessité d'étudier les questions concernant leurs besoins prioritaires ; il conviendrait de considérer si, avec les actuelles procédures, cette nécessité est suffisamment prise en compte, ou s'il faudrait envisager un système de consultation plus étendu. L'une des solutions pourrait être de remplacer l'actuel système, selon lequel le Conseil d'administration examine au cours de deux de ses sessions l'ordre du jour de la Conférence, par une consultation écrite préliminaire de tous les Etats Membres, après quoi des propositions d'ordre du jour seraient faites au Conseil d'administration, qui devrait en discuter et en décider au cours d'une seule session. On pourrait aussi recueillir les avis des conférences régionales de l'OIT sur les résultats du réexamen que le Conseil d'administration va mener sur les questions susceptibles d'action normative.

Bien qu'il ait été fait état de nombreux sujets susceptibles d'action normative, le Bureau, depuis plusieurs années, a éprouvé des difficultés à présenter au Conseil d'administration assez de sujets qui soient suffisamment mûrs pour une action dans le sens indiqué plus haut. C'est pourquoi il conviendrait d'étudier si, pour le moment au moins, il ne faudrait pas ralentir quelque peu l'action normative. Cette opinion a été exprimée de diverses parts, et notamment par des porte-parole des employeurs, selon qui, en réduisant le nombre des points à l'ordre du jour de la Conférence, on pourrait adopter des normes mieux préparées.

Mesures pour faciliter la participation des Etats Membres à l'élaboration des normes et pour améliorer les procédures de la Conférence

Un des vœux exprimés à cet égard est que de plus nombreux Etats Membres puissent faire connaître leur opinion lors des consultations qui précèdent la discussion à la Conférence. A l'heure actuelle, seuls le tiers ou la moitié des Membres répondent aux questionnaires envoyés avant la première discussion ; il serait certainement désirable de recevoir plus de réponses, surtout de la part des pays en développement. Il faudrait aussi laisser aux gouvernements assez de temps pour consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs avant l'envoi de leurs réponses, comme ils y sont tenus quand ils ont ratifié la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et comme le Conseil d'administration l'a recommandé à l'ensemble des Etats Membres. On étudiera dans une autre section les mesures propres à renforcer les dispositions administratives et institutionnelles en ces matières. On pourrait aussi envisager de modifier le calendrier du Conseil d'administration en ce qui concerne ses décisions sur l'ordre du jour de la Conférence, en lui faisant prendre sa décision finale en mai au lieu de novembre, avec possibilité de modifications de détails lors de la session du Conseil suivant immédiatement la Conférence si les décisions de cette dernière l'exigent. De tels aménagements laisseraient plus de temps au Bureau pour dresser son premier rapport « exposant la législation et la pratique » et, si ce rapport était envoyé aux Etats Membres au début de l'année suivante, ils auraient deux fois plus de temps que maintenant pour étudier le questionnaire et préparer leurs réponses. La consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs s'en trouverait grandement facilitée.

Etant donné le nombre des points à l'ordre du jour, les pays qui ne peuvent pas financer de grosses délégations à la Conférence ont peine à suivre les travaux de toutes les commissions ; cela limite particulièrement la part que prennent les pays en développement aux débats des commissions, et restreint leur influence sur l'issue des débats sur les nouvelles normes. On se souviendra qu'un groupe de travail du Conseil d'administration avait examiné, de 1974 à 1976, les moyens d'aider les pays Membres à envoyer des délégations tripartites à la Conférence en mettant les frais à la charge de l'OIT, mais pour des raisons de restrictions budgétaires cet examen ne s'était pas poursuivi. C'est là une question de principe très importante pour le fonctionnement équilibré de l'Organisation, et sur laquelle il conviendrait de reprendre la discussion.

En attendant une éventuelle action dans ce domaine, il faut envisager des mesures spécifiques pour faciliter la participation des pays en développement à la formulation des normes. En réduisant le nombre des questions à l'ordre du jour on diminuerait, mais sans les éliminer, les difficultés de ces pays. Parmi les mesures à prendre, on pourrait envisager un effort accru pour

Rapport du Directeur général

coordonner les positions des groupes régionaux et sous-régionaux ou d'autres pays liés entre eux. Certains groupes comme la Communauté économique européenne ou les pays nordiques essaient déjà d'agir en ce sens, et on voit aisément l'avantage qu'il y aurait si d'autres groupements en faisaient de même, tant par la possibilité qu'ils auraient de faire sentir leur avis que par la plus grande clarté qui en résulterait dans les débats en commission. Les gouvernements intéressés pourraient se communiquer les commentaires qu'ils envoient au Bureau sur les points normatifs de l'ordre du jour, et surtout organiser des consultations systématiques entre leurs délégations à la Conférence pour coordonner leur participation aux commissions et adopter, chaque fois que possible, une position commune.

Une autre possibilité qui mérite attention serait d'avoir recours plus fréquemment, à la Conférence, à la simple discussion précédée d'une réunion technique et à la consultation des Etats Membres dans des délais assez larges pour laisser tout le temps nécessaire à l'examen de la question. Cette procédure pourrait réduire le nombre de fois qu'il faut consulter les Etats Membres et le nombre de questions soumises simultanément à la Conférence. Si cette pratique se répandait, elle allégerait beaucoup la tâche de la Conférence et renforcerait les arguments en faveur de la tenue de la Conférence tous les deux ans, ou de l'alternance entre sessions à ordre du jour complet et sessions à ordre du jour restreint ¹⁴.

On voit depuis quelques années s'aggraver la difficulté qu'ont les commissions de la Conférence, obligées de discuter trop d'amendements en trop peu de temps. Cette difficulté nuit inévitablement à la qualité des instruments adoptés, car on a tendance à n'examiner les amendements que dans le cadre de la disposition qu'ils visent, sans avoir le temps d'en considérer l'effet sur l'ensemble de l'instrument. On peut certes éliminer les difficultés résultant d'amendements adoptés en première discussion, mais cela n'est pas possible pour ceux adoptés en seconde discussion ¹⁵.

Le volume de travail imposé aux commissions de la Conférence crée aussi des difficultés au stade des comités de rédaction. La pression sous laquelle le secrétariat doit traduire et distribuer les innombrables amendements fait parfois que les textes adoptés n'ont pas le même sens dans les différentes langues. De plus, il arrive que les commissions renvoient à leur comité de rédaction des décisions qui ne touchent pas seulement à la forme, mais au fond. Les comités de rédaction se trouvent donc surchargés, et obligés de siéger en moyenne six à sept heures, à un moment de la Conférence où la fatigue de deux semaines de travaux commence à se faire sentir, sans que le calendrier permette le moindre retard.

On pourrait au moins alléger ces difficultés grâce à certaines des mesures préconisées plus haut, par exemple si on laissait plus de temps pour les consultations préliminaires, ou si les groupements régionaux, sous-régionaux ou autres s'entendaient plus souvent pour adopter et faire connaître des positions communes. Une autre procédure, d'ailleurs déjà utilisée, consiste-

rait à ce que les commissions discutent les points essentiels, et confient l'examen des amendements à des groupes de travail ; cela laisserait la rédaction proprement dite aux soins de plus petites réunions, abaisserait le nombre de séances plénières des commissions, et réduirait donc la pression que subissent les petites délégations. Il serait bon que cette procédure devienne systématique.

On pourrait améliorer encore la situation en invitant les délégations à envoyer leurs projets d'amendement au Bureau avant l'ouverture de la Conférence : la présentation même des amendements ne pourrait avoir lieu qu'une fois les commissions constituées, et on pourrait encore en présenter d'autres dans les limites de temps fixées par les commissions, mais la pression sur le secrétariat serait allégée, et les textes des amendements pourraient être distribués plus tôt.

Malgré les avantages évidents de disposer d'une procédure établie pour l'élaboration des instruments de l'OIT, il ne faudrait pas la croire inflexible. En effet, le but final est d'avoir des textes réalistes et les plus efficaces possible. Par conséquent, si dans un cas particulier le temps vient à manquer pour l'examen approfondi des questions ou des textes portés devant une commission, celle-ci devrait pouvoir différer la discussion jusqu'à la session suivante de la Conférence. Il faudrait évidemment considérer les effets d'une telle décision sur la charge de travail des sessions à venir, et donc modifier éventuellement leur ordre du jour.

La Conférence a pour pratique, pour les questions traitées selon la procédure de double discussion, de décider à la première discussion de la forme à donner aux normes proposées, ce qui permet de rédiger les textes proposés et de les soumettre à consultation avant la seconde discussion. Il est arrivé plusieurs fois ces dernières années qu'après avoir décidé en première discussion que l'instrument serait une recommandation la Conférence ait renversé sa décision en seconde discussion pour adopter une convention complétée par une recommandation¹⁶. Ce genre de décision a le double inconvénient que les textes définitifs sont établis à la hâte, et que les instruments adoptés n'ont pas été l'objet de la « consultation appropriée des Membres principalement intéressés » prescrite par l'article 14 de la Constitution et par les articles correspondants du Règlement de la Conférence. Il serait donc souhaitable soit de revenir au principe de fixer en première discussion la forme de l'instrument, soit, chaque fois que cette décision serait renversée en seconde discussion, de reporter l'examen définitif de la question à une session ultérieure de la Conférence, pour assurer que les projets d'instruments soient soumis à une préparation, et à une consultation avec les Etats Membres, aussi sérieuses que le prévoit le règlement sur la procédure de double discussion.

Un nouveau problème se pose depuis que se développe la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs sur les réponses de leur gouvernement aux rapports préliminaires concernant les questions soumises à la Conférence : comment refléter les avis exprimés par ces organisations ?

Rapport du Directeur général

La pratique la plus appropriée, d'ailleurs suivie par plusieurs Etats, consiste en ce que les gouvernements tiennent compte des avis de ces organisations quand ils rédigent leurs réponses. Or d'autres gouvernements communiquent ces observations séparément, et le Bureau a pour pratique de ne pas les reproduire. Les représentants des employeurs ont réclamé un changement de pratique, et on envisage à titre expérimental de résumer les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs dans un des rapports soumis à la 70^e session de la Conférence (seconde discussion de la politique de l'emploi). Toutefois, et indépendamment des questions juridiques qui pourraient résulter de l'actuel Règlement de la Conférence, qui prescrit que les rapports de la Conférence doivent être dressés « sur la base des réponses des gouvernements », le résumé systématique des remarques des organisations pourrait poser des problèmes pratiques touchant au volume, au calendrier et au coût des rapports de la Conférence. Ces difficultés pourraient s'aggraver à mesure que se généralise la consultation, surtout qu'en bien des pays plusieurs organisations doivent être consultées. Aussi vaudrait-il mieux que tous les gouvernements incorporent les remarques des organisations à leurs réponses, au lieu de simplement les y annexer. C'est une question de procédure qu'il serait utile de régler par accord entre les parties à la consultation tripartite nationale.

Les questionnaires inclus dans les rapports préliminaires en vue d'une première discussion comprennent toujours une section relative aux particularités de la législation et de la pratique nationales qui pourraient gêner l'application ; cela permet de reconnaître les points sur lesquels les instruments proposés devraient laisser une certaine souplesse. A l'heure actuelle, le traitement ultérieur de ces points dépend de la tendance majoritaire qui se dégage des réponses. Il serait souhaitable pour l'avenir d'étudier plus attentivement les réponses données par les pays en développement, surtout quand il y a déséquilibre entre les nombres de réponses reçues de ces derniers et des pays développés. Il peut aussi être désirable de prendre en compte les opinions minoritaires exprimées en première discussion, pour mieux assurer la souplesse dans la suite des consultations et au cours de la seconde discussion.

Les clauses d'équivalence d'ensemble

On a parfois dit que les conventions pourraient être plus largement acceptées s'il était possible de les ratifier sur la base d'une protection équivalant dans l'ensemble à celle que prévoit l'instrument. Certaines conventions contiennent déjà des clauses de cet ordre ; ainsi, les plus récentes conventions sur la sécurité sociale permettent d'exclure les gens de mer et les fonctionnaires s'ils sont au bénéfice de régimes spéciaux qui leur assurent dans l'ensemble des prestations au moins équivalentes à celles que prescrit la convention. La convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976, exige que tout Membre qui la ratifie ait des normes de

sécurité, un régime de sécurité sociale et des conditions d'emploi qui équivalent, dans l'ensemble, à ce que disposent des conventions antérieures expressément désignées. La convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, permet de modifier les mesures techniques qui y sont prescrites pourvu que les modifications garantissent des avantages équivalents et que, dans son ensemble, la protection assurée ne soit pas inférieure à celle qui résulterait de l'application intégrale des dispositions de la convention. Si de telles clauses peuvent être utiles pour résoudre des problèmes techniques particuliers, elles ne vont pas sans difficulté, car elles imposent aux organes de contrôle la grande responsabilité de déterminer ce qui peut être tenu pour une protection équivalente, et peuvent créer incertitudes et controverses. D'une façon générale il semblerait préférable, pour assouplir les instruments, d'y énoncer expressément les mesures admissibles en remplacement des dispositions des divers articles. En ce qui concerne les dispositions secondaires, il faudrait d'abord déterminer dans quelle mesure il est vraiment nécessaire de les prescrire dans la convention, puis chercher à les exprimer d'une manière souple, ou à énoncer expressément différents moyens d'atteindre le but recherché. Autrement dit, si les clauses d'équivalence d'ensemble peuvent être utiles dans certains cas, il semble en général préférable de fixer les limites de la flexibilité avec précision.

Conditions d'entrée en vigueur des conventions

La question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas mettre des conditions plus strictes à l'entrée en vigueur des conventions, afin que le mécanisme de contrôle n'opère qu'à partir du moment où existe un ensemble suffisant de ratifications. Actuellement, en dehors de cas particuliers comme ceux des conventions maritimes, les conventions entrent généralement en vigueur douze mois après l'enregistrement de la deuxième ratification. Or l'examen des ratifications concernant les conventions adoptées ces vingt dernières années montre que, si le seuil avait été de six ratifications, l'entrée en vigueur n'en aurait été que fort peu retardée, et que, même avec un seuil de dix ratifications, le retard n'aurait été que d'un ou deux ans, sauf pour quelques conventions qui visent les gens de mer, les pêcheurs, la sécurité sociale et les migrants. L'entrée en vigueur rapide des conventions a l'avantage que l'examen des difficultés d'application par les organes de contrôle peut éclairer les Etats qui en sont encore à envisager la ratification. Au cours de son prochain examen des normes existantes, le Conseil d'administration pourrait accorder une attention particulière à celles des conventions qui, bien qu'adoptées depuis déjà assez longtemps, n'ont pas attiré un nombre appréciable de ratifications. En examinant les causes de cette situation et l'opportunité d'y remédier par révision des instruments, le Conseil pourrait dégager aussi les conclusions générales pour l'élaboration de normes à l'avenir.

CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES NORMES DE L'OIT

Deux points méritent d'être soulignés dans la discussion des procédures établies par l'OIT pour contrôler l'application des normes adoptées par la Conférence. Certaines dispositions fondamentales du système de contrôle existant — telles que l'obligation de présenter des rapports sur les mesures qui ont été prises pour donner effet aux conventions ratifiées et les procédures de présentation des plaintes et des réclamations — figuraient dans la Constitution d'origine. Le système a, toutefois, été sensiblement développé au fil des ans¹⁷. Certains aspects de cette évolution (par exemple l'obligation de faire rapport sur les mesures prises pour soumettre les instruments nouvellement adoptés aux autorités nationales compétentes et l'obligation de présenter des rapports, à la demande du Conseil d'administration, sur la situation en ce qui concerne les conventions non ratifiées et les recommandations) ont découlé d'amendements apportés à la Constitution. D'autres mesures importantes ont fait suite à des décisions du Conseil d'administration ou de la Conférence, notamment l'établissement de la commission d'experts et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence et la création d'un système spécial d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux. Les méthodes de travail des organes de contrôle ont également évolué au fil des ans.

Principales caractéristiques du contrôle de l'OIT

L'efficacité du système de contrôle de l'OIT dépend d'un certain nombre de caractéristiques particulières.

En premier lieu, les normes de l'OIT — et, partant, les obligations résultant de leur ratification — sont généralement définies de façon précise, par rapport à un certain nombre d'instruments adoptés tant au niveau mondial qu'au niveau régional.

En deuxième lieu, le système de contrôle de l'OIT est uniforme. Un seul ensemble de procédures (contrôle régulier par une commission d'experts et une commission tripartite de la Conférence, complété par un système d'examen des plaintes et des réclamations) est applicable à toutes les conventions. Cette méthode diffère de la pratique suivie par certaines autres organisations (en particulier l'Organisation des Nations Unies) qui consiste à établir des systèmes de contrôle distincts et variables pour chaque instrument adopté.

En troisième lieu, comme il a déjà été indiqué, le système de l'OIT prévoit à la fois un contrôle régulier sur la base des rapports et l'examen des plaintes et des réclamations.

En quatrième lieu, les organes de contrôle de l'OIT bénéficient du soutien technique d'un personnel qualifié. Cela permet non seulement une analyse plus approfondie de l'application, mais également une uniformité dans le traitement des cas, en mettant systématiquement à la disposition des organes

de contrôle une documentation et des informations sur lesquelles ils peuvent se fonder pour prendre leurs décisions.

En cinquième lieu, le système de l'OIT combine une évaluation technique réalisée par des experts indépendants et un examen tripartite. La première démarche vise à permettre une évaluation impartiale et objective de la manière dont les pays Membres s'acquittent de leurs obligations. La seconde permet à ceux qui sont directement concernés d'examiner la situation, de se faire une opinion et de proposer des solutions aux problèmes qui se posent.

En sixième lieu, le système de l'OIT implique la participation active des organisations d'employeurs et de travailleurs à l'application des normes. Cette participation se manifeste à trois niveaux. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle important à jouer en contribuant à l'adoption et à l'examen des mesures d'application des conventions et recommandations de l'OIT au niveau national. Elles peuvent être une source d'informations pour les organes de contrôle de l'OIT ou être à l'origine de plaintes ou de réclamations. Leurs représentants participent directement au travail de contrôle, notamment au sein de la commission tripartite de la Conférence.

Enfin, le système uniforme qui est applicable à toutes les normes de l'OIT est complété par plusieurs procédures spéciales dans des domaines spécifiques, tels que le système d'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale et la possibilité d'effectuer des études spéciales concernant la discrimination dans l'emploi et la profession. En outre, le Bureau international du Travail a la compétence générale, en vertu de l'article 10 de la Constitution, de mener des enquêtes spéciales et il en a usé à plusieurs reprises pour effectuer d'importantes études spécifiques. Il est possible de recourir à toutes ces procédures spéciales, même lorsque le pays concerné n'a pas ratifié les conventions pertinentes de l'OIT.

Comme il a déjà été mentionné, les mécanismes de contrôle de l'OIT ne sont pas demeurés statiques, mais ont, au contraire, connu une évolution et une adaptation progressives. Jusqu'en 1958, les rapports relatifs aux conventions ratifiées devaient être soumis chaque année. Puis la périodicité des rapports détaillés a été portée à deux ans. En 1977, le système a de nouveau été modifié, les rapports détaillés devant être présentés tous les ans, tous les deux ans ou tous les quatre ans selon le sujet de la convention et la nature des problèmes rencontrés dans son application. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui était à l'origine (en 1927) composée de 8 membres, compte aujourd'hui 20 membres, reflétant l'élargissement de la composition de l'Organisation. Depuis 1957, pour axer l'attention sur les problèmes les plus importants, seule une partie des commentaires formulés par la commission est publiée dans ses rapports, le reste étant adressé aux Etats concernés sous forme de demandes directes. La Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence a établi, depuis 1957, le système qui

Rapport du Directeur général

consiste à attirer spécialement l'attention dans ses rapports sur des cas où certains Etats rencontrent des difficultés pour s'acquitter de leurs obligations. Ce système a été revu et adapté à plusieurs reprises, la dernière fois en 1980. Ces dix dernières années, une série de mesures ont été prises pour encourager les organisations d'employeurs et de travailleurs à contribuer plus activement aux procédures de contrôle. Depuis 1969, la procédure de contacts directs permet de discuter, au cours de missions, des problèmes rencontrés par certains pays pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des normes de l'OIT et des moyens de résoudre ces problèmes. La procédure des contacts directs a été complétée ultérieurement par des missions consultatives moins officielles et, plus récemment, par la nomination de conseillers régionaux sur les normes internationales du travail.

L'impact du contrôle de l'OIT

On s'est beaucoup attaché à étudier l'impact des normes et du contrôle de l'OIT. En 1954, la commission d'experts a étudié l'efficacité de ses observations¹⁸. Depuis 1955, une série d'articles analysant l'influence des conventions et recommandations dans divers pays a été publiée dans la *Revue internationale du Travail*, et, en 1976, le Bureau a publié une étude générale sur ce sujet¹⁹. Depuis 1964, la commission d'experts énumère dans son rapport les cas pour lesquels, à la suite de ses observations, elle a pu noter des progrès dans l'application des conventions ratifiées. Le nombre de cas de ce genre enregistrés au cours des vingt années allant de 1964 à 1983 dépasse 1 500 au total.

Aux fins du présent rapport, on a analysé les 761 cas pour lesquels la commission d'experts a relevé des progrès dans l'application des conventions ratifiées au cours de ces dix dernières années (1974-1983). Le tableau 3 donne la répartition régionale de ces cas et indique également la proportion de ratifications provenant de chaque région. En comparant ces chiffres, il faut tenir compte du fait que le nombre des observations faites par la commission d'experts (et, partant, des cas où des progrès sont possibles) pour un pays donné n'est pas forcément proportionnel au nombre des conventions qu'il a ratifiées. En outre, il n'est pas fait de distinction, en ce qui concerne les chiffres, entre les cas où les carences dans l'application d'une convention, relevées par la commission d'experts, ont été entièrement éliminées et ceux où la commission n'a relevé que certains progrès. Toutefois, cela étant, les chiffres montrent que les pays de toutes les régions sont sensibles au contrôle de l'OIT.

Le tableau 4 analyse les cas pour lesquels des progrès ont été relevés, selon le domaine, les pays développés étant distingués des pays en développement.

En relevant les cas où des progrès ont été réalisés grâce aux mesures prises par les gouvernements, à la suite des observations de la commission d'experts, cette dernière a souligné le fait qu'il ne s'agissait pas là des seuls exemples

Normes internationales du travail

Tableau 3. Cas pour lesquels la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a relevé des progrès dans l'application des conventions ratifiées, 1974-1983, par région

Région	Nombre total de cas de progrès relevés	Pourcentage du total des cas de progrès relevés	Pourcentage des ratifications de conventions de l'OIT
Afrique	145	19	26
Amériques	274	36	24
Asie et Pacifique	110	14	14
Europe	232	31	36

où les normes de l'OIT ont influé sur la pratique et la législation nationales. Ainsi, depuis 1975, la commission a noté 77 cas (deux tiers concernent les pays développés) pour lesquels le premier rapport sur l'application d'une convention ratifiée a montré que de nouvelles mesures destinées à la mise en œuvre de cette convention ont été adoptées, peu avant ou peu après sa ratification. De même, souvent, les rapports relatifs aux conventions non ratifiées et aux recommandations, présentés par les pays conformément à l'article 19 de la Constitution, font apparaître que les normes de l'OIT influent sur l'adoption de mesures au niveau national²⁰. Les études de l'OIT montrent que, dans d'autres cas, les pays adaptent progressivement leur pratique et leur législation nationales aux prescriptions d'une convention avant de décider de la ratifier. Les gouvernements sont conscients du fait que, s'ils ratifient une convention, ils feront l'objet d'un contrôle quant à son application et la plupart d'entre eux tiennent à s'assurer qu'ils se conforment à cette convention déjà au moment où ils la ratifient. Ainsi, l'impact des procédures de contrôle de l'OIT ne se limite pas aux cas où les observations critiques formulées par la commission après la ratification d'une convention par un pays ont conduit ce dernier à prendre des mesures de correction. Ces procédures ont aussi une influence indirecte importante, de caractère préventif.

Les observations précédentes montrent l'esprit dans lequel est abordé l'ensemble de la question du contrôle international. Les procédures de l'OIT peuvent aider les Etats Membres à comprendre toute la signification des normes qu'ils se sont engagés à observer et les inciter à remédier à tout manquement à leurs obligations. Toutefois, l'objectif essentiel du système consiste à assurer que les Etats s'acquittent des obligations qu'ils ont librement contractées et à préserver ainsi la crédibilité de l'acte de ratification.

Alors que les procédures adoptées pour assurer l'application des normes de l'OIT sont considérées comme l'un des systèmes les plus efficaces et les plus complets de contrôle international, elles ont également suscité des critiques, en particulier de la part de pays socialistes. La situation de ces pays a été exposée dans le mémorandum qu'ils ont présenté à la Conférence en

Rapport du Directeur général

Tableau 4. Cas de progrès dans l'application des conventions ratifiées relevés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1974-1983, par sujet

Domaine des conventions concernées	Nombre de cas où des progrès ont été relevés	
	Pays développés	Pays en développement
Droits fondamentaux de l'homme	80	94
Emploi et formation	11	21
Administration du travail	26	52
Conditions générales de travail (salaires, durée du travail, repos, congés)	12	58
Sécurité et hygiène du travail	9	44
Sécurité sociale	59	80
Emploi des femmes, des enfants et des jeunes gens	15	78
Marins, pêcheurs, dockers	31	68
Autres (politique sociale, travailleurs migrants, travailleurs indigènes, plantations, personnel infirmier)	3	20
Totaux	246	515

1983 et dont le contenu a été confirmé, dans sa totalité, dans une communication adressée au Directeur général, le 18 novembre 1983, par le gouvernement de l'URSS au nom d'un certain nombre de pays socialistes. L'adoption en séance plénière du rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence a posé des problèmes à plusieurs reprises, ces dernières années, et par trois fois (en 1974, 1977 et 1982) la Conférence, faute de quorum, n'a pu adopter le rapport. Les principaux problèmes qu'il faut examiner, compte tenu de ces discussions, ont trait à la composition, aux pouvoirs et aux méthodes de travail des organes de contrôle.

Composition de la commission d'experts

En ce qui concerne la commission d'experts, il est rappelé que, si ses membres sont désignés à titre individuel parmi des personnes indépendantes, ils sont choisis dans toutes les parties du monde afin qu'ils possèdent une expérience directe des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux. Le Conseil d'administration a examiné pour la dernière fois la composition de la commission en mars 1983²¹. A mon avis, à la suite de la nomination d'un nouveau membre en provenance d'Afrique et d'un membre ressortissant d'un pays arabe, on est parvenu à un équilibre raisonnable. Comme l'objectif visé, en donnant à la commission une large composition, est d'assurer que les membres ont une expérience directe des différents systèmes juridiques,

économiques et sociaux existant dans les pays dont elle est appelée à examiner la législation et la pratique, il peut être intéressant de comparer la composition de la commission et la proportion des ratifications en provenance des diverses régions. Les chiffres relatifs à cette question sont donnés au tableau 5.

Méthodes d'évaluation utilisées dans le contrôle

Pour ce qui est des méthodes utilisées pour évaluer la manière dont les pays s'acquittent de leurs obligations à l'égard des conventions ratifiées, l'un des principaux points sur lesquels la discussion a porté est la mesure dans laquelle il conviendrait de tenir compte des systèmes économiques, sociaux et politiques des divers pays. Les représentants des pays socialistes n'ont cessé d'insister sur le fait qu'il fallait tenir compte de ces facteurs, et qu'en s'y refusant la commission en est arrivée à faire des évaluations tendancieuses et partiales de la législation et de la pratique des pays socialistes et des pays en développement et à s'ingérer dans des affaires qui relèvent de la souveraineté des Etats. A leur avis, le système de contrôle se trouve ainsi converti en une sorte de tribunal supranational qui cherche à imposer sa propre interprétation de la législation nationale, alors qu'une interprétation valable de la législation ne peut être donnée que par ceux qui l'adoptent, à savoir les gouvernements des pays intéressés²².

La commission d'experts a étudié cette question. Elle a précisé sa position en exposant une nouvelle fois, dans son rapport de 1977, ses principes fondamentaux et ses méthodes de travail, dans les termes suivants :

La commission a discuté de la méthode à adopter dans l'évaluation de la législation et de la pratique nationales par rapport aux prescriptions des conventions internationales du travail. Elle réaffirme que sa fonction consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont remplies, quelles que soient les conditions économiques et sociales existant dans un pays donné. Ces prescriptions demeurent constantes et uniformes pour tous les pays, sous la seule réserve des dérogations éventuelles que la convention elle-même autorise expressément. En effectuant cette tâche, la commission n'est guidée que par les normes contenues dans la convention, sans toutefois perdre de vue le fait que les modalités de leur mise en œuvre peuvent différer suivant les Etats. Il s'agit de normes internationales et la manière dont leur application est évaluée doit être uniforme et ne doit pas être affectée par des conceptions dérivées d'aucun système social ou économique particulier²³.

La majorité des membres de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence a adopté une position similaire. Ils ont estimé que la diversité des conditions nationales est un élément à prendre en compte lors de l'élaboration des normes de l'OIT, en leur donnant une certaine souplesse, comme l'exige la Constitution de l'OIT, mais qu'une fois une convention ratifiée il ne saurait y avoir davantage de souplesse que celle qui est prévue expressément par la convention. Ils ont insisté sur le fait que l'évaluation de la manière dont les Etats s'acquittent

Rapport du Directeur général

Tableau 5. Répartition géographique des membres de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, et des ratifications des conventions

	Nombre de membres de la commission d'experts	Pourcentage de membres de la commission	Pourcentage du total des ratifications des conventions
Afrique	3	15	26
Amériques	5	25	24
Asie	4 ¹	20	14
Europe occidentale	5	25	26
Europe orientale	3	15	10

¹ Y compris un membre d'un pays d'Asie occidentale.

de leurs obligations au titre des conventions ratifiées doit se faire selon les mêmes critères pour tous les pays, et que toute autre approche serait incompatible avec le principe de l'égalité des Etats, et laisserait chaque Etat libre d'interpréter ses obligations comme il l'estime approprié. Tout Etat est libre de décider s'il ratifie ou non une convention, mais une fois qu'il a décidé de le faire il doit accepter les obligations découlant de cette ratification et ne peut pas invoquer des questions de souveraineté comme un obstacle à sa mise en œuvre²⁴.

Méthodes de travail de la commission de la Conférence

Une autre question importante concerne les méthodes adoptées par la commission de la Conférence pour attirer particulièrement l'attention, dans son rapport général, sur certains des cas qu'elle a étudiés, en particulier en ce qui concerne l'application des conventions ratifiées.

Le mandat de la commission à cet égard, tel qu'il est défini à l'article 7, paragraphe 1, du Règlement de la Conférence, consiste à «examiner les mesures prises par les Membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont partie, ainsi que les informations fournies par les Membres concernant les résultats des inspections». Conformément au paragraphe 2 de l'article 7 du Règlement, la commission doit présenter un rapport à la Conférence.

En raison du temps limité qui lui est imparti, la commission a pour pratique de sélectionner, en vue de la discussion, un certain nombre de cas au sujet desquels la commission d'experts a formulé des observations. A la fin de la discussion d'un cas, le président fait une déclaration récapitulative des débats, dans laquelle il est généralement fait état des explications et assurances données par le gouvernement intéressé et dans laquelle s'exprime l'espoir que les mesures qui peuvent être nécessaires pour assurer le respect de la convention considérée seront adoptées. Il arrive que les membres de la

commission, en particulier les porte-parole des groupes non gouvernementaux, proposent un libellé précis pour les conclusions de la commission. Le compte rendu des débats relatifs à chaque cas est consigné dans le rapport de la commission.

En 1957, la commission de la Conférence a décidé d'inclure une nouvelle rubrique dans son rapport à la Conférence. Tout en conservant dans le compte rendu des débats portant sur les divers cas les conclusions auxquelles elle est parvenue, la commission a estimé que, « dans certains cas, les divergences signalées présentent un caractère si important ou existent depuis une si longue durée que l'attention de la Conférence devrait être attirée sur cette situation peu satisfaisante. Aussi la commission a-t-elle décidé d'attirer l'attention sur certains de ces cas ²⁵. »

C'est depuis lors que l'on a instauré le système actuel qui consiste à mentionner spécialement certains cas. A diverses reprises, la commission de la Conférence a revu ce système. En 1979 et 1980, il a été examiné dans le détail par un groupe de travail créé par la commission. Il en est résulté certaines modifications de forme. Toutefois, le système continue de prêter à controverse. Les principaux problèmes sur lesquels sont axés les débats ont trait au fondement juridique de la pratique adoptée par la commission, à son efficacité et à son équité.

D'une part, d'aucuns ont argué que le fait de mettre en relief certains problèmes que soulève l'application des conventions ratifiées, en mentionnant certains cas sur une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, constitue une sanction qui ne repose sur aucun fondement constitutionnel, que cela décourage les Etats de ratifier les conventions, que le système a été improprement utilisé à des fins politiques et que cela détourne le système de contrôle de son véritable objectif qui est d'aider les Etats Membres à améliorer leur législation nationale, sur la base du dialogue, de l'échange des données d'expérience et de la coopération ²⁶.

D'autre part, dans leur majorité, les membres de la commission de la Conférence ont estimé que le recours à la liste spéciale et aux paragraphes spéciaux ne constitue pas une sanction juridique, puisqu'elle n'a d'autre effet que sa force morale en tant qu'expression de l'opinion de la commission et de la Conférence, que la commission a le droit et le devoir de tirer des conclusions sur les cas qu'elle examine et que, sans cette évaluation, les conventions et ratifications risquent de perdre toute signification ²⁷.

Un premier point qu'il convient de noter est que la pratique suivie depuis longtemps par la commission, consistant à présenter des conclusions sur les cas qu'elle a examinés et à les consigner dans le compte rendu des débats qui figure dans son rapport, n'a soulevé aucune objection. Le débat porte sur la pratique qui consiste à retenir certains cas pour en faire une mention spéciale dans le rapport général de la commission. La nature des décisions prises conformément à cette pratique est indiquée par la commission dans ses rapports. Elle demeure la même que lors de l'adoption de cette méthode en 1957, à savoir appeler l'attention de la Conférence sur les discussions

Rapport du Directeur général

relatives à certains cas²⁸. L'adoption de cette pratique constitue ainsi une décision quant à la manière de faire rapport à la Conférence, conformément aux dispositions stipulées dans l'article 7, paragraphe 2, du Règlement.

Un autre aspect qu'il paraît utile d'étudier a trait au caractère et aux fonctions de la commission d'experts et de la commission de la Conférence.

La commission d'experts est appelée à examiner la manière dont les pays s'acquittent de leurs obligations à l'égard des instruments de l'OIT, et en particulier l'obligation, stipulée dans l'article 19 de la Constitution de l'OIT, de donner effet aux dispositions des conventions ratifiées. La commission a fait observer que, pour remplir sa fonction, elle doit examiner la signification des dispositions des conventions et exprimer ses vues à leur sujet. En même temps, elle a relevé qu'il incombe à la Cour internationale de justice, en vertu de l'article 37 de la Constitution, de donner une interprétation des conventions²⁹. Si, en raison de la qualité et de la compétence des membres de la commission d'experts, les avis de cette dernière méritent la plus grande attention et le plus grand respect, et si, dans la grande majorité des cas, ils sont acceptés par les gouvernements concernés, ils n'ont toutefois pas force de loi. La commission n'est pas un tribunal habilité à rendre des décisions liant les Etats Membres.

La commission de la Conférence, contrairement à la commission d'experts, est composée non pas d'experts indépendants, mais de représentants des parties directement intéressées par l'application des conventions. Les délibérations de la commission offrent la possibilité aux constituants de l'OIT de participer démocratiquement à l'examen de la suite donnée aux instruments de l'Organisation. Les évaluations de la commission, ainsi que toutes les évaluations faites par la Conférence sur la base du rapport de la commission, ne sont pas non plus des sentences et n'ont pas force obligatoire. Elles expriment une opinion ayant valeur morale et de persuasion.

Il est donc évident que l'on ne peut contraindre un Etat à accepter les avis ni de la commission d'experts ni de la commission de la Conférence, non plus qu'à leur donner suite. Il ne serait toutefois pas satisfaisant, ni pour l'Organisation, ni pour l'Etat intéressé, de laisser en suspens des problèmes importants qui touchent à l'application des conventions ratifiées, lorsque, après en avoir pris pleinement connaissance, un gouvernement rejette les conclusions formulées par ces commissions. La Constitution de l'OIT offre des moyens pour faire face à ces situations, en prévoyant des commissions d'enquête et le renvoi de certaines questions à la Cour internationale de justice. L'article 26 de la Constitution permet d'avoir recours à la procédure de plainte en manquement aux obligations d'une convention ratifiée, notamment par le Conseil d'administration, mesure que celui-ci pourrait même prendre à la demande de l'Etat concerné. Aux termes des articles 31 et 32, la Cour internationale de justice est habilitée à prendre des décisions sans appel, aussi bien en ce qui concerne les conclusions que les recommandations, lorsqu'un gouvernement faisant l'objet d'une plainte n'accepte pas les recommandations d'une commission d'enquête. Conformé-

ment à l'article 37, la Cour a compétence pour apprécier toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation des conventions de l'OIT. Il conviendrait d'examiner l'opportunité de recourir à ces mécanismes lorsque d'importants problèmes relatifs à l'application des conventions ratifiées demeurent sans solution.

Les observations précédentes ont porté sur le caractère juridique des travaux des organes de contrôle. Il faut également étudier les aspects pratiques et politiques de ces questions. En particulier, malgré la discussion approfondie à laquelle les méthodes de travail de la commission de la Conférence ont donné lieu en 1979 et 1980, des divergences de vues existent sur le point de savoir si le recours à la liste spéciale et aux paragraphes spéciaux pour mettre en lumière les lacunes relevées dans l'application des conventions ratifiées incite les Etats à mieux appliquer lesdites conventions ou, au contraire, s'il n'a pas un effet opposé à celui recherché en indisposant les gouvernements à l'égard des efforts déployés par l'OIT pour assurer l'acceptation et la mise en œuvre la plus large possible de ses normes. On a rappelé, à cet égard, le fait que la Conférence n'a pas adopté à trois reprises, ces dix dernières années, le rapport de cette commission.

La Conférence trouvera peut-être utile de disposer d'une analyse montrant dans quelle mesure les Etats intéressés ont apporté des améliorations dans l'application des conventions ratifiées, lorsqu'ils ont été mentionnés dans une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux depuis l'adoption de cette pratique, en 1957, par la commission de la Conférence. Les tableaux 6, 7 et 8 donnent des indications à ce sujet.

Le tableau 6 donne des résultats globaux, groupés par périodes de huit ans, plus une période finale couvrant les trois dernières années. On s'aperçoit que, si le nombre de pays a varié quelque peu d'une période à l'autre, le nombre de cas mentionné est demeuré plus ou moins le même dans chaque période. Le tableau montre également que des mesures ont été prises de façon régulière en vue de l'élimination partielle ou totale des carences observées dans l'application des conventions ratifiées, si l'on tient compte du décalage qui semble avoir affecté la première période considérée et du fait que, au cours de la dernière période, d'une durée limitée, les progrès relevés ont fait suite, en partie, aux mentions spéciales faites au cours des périodes antérieures. Dans l'ensemble, depuis 1957, 161 cas ont été cités sur une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux. Dans 58 de ces cas (soit 36 pour cent), les carences qui ont donné lieu à ces mentions ont été éliminées. Dans 49 cas (soit 30 pour cent), des progrès partiels ont été relevés. Quarante-cinq pays au total étaient concernés. On a relevé, dans 20 pays, des cas d'élimination totale des carences. Dans 22 pays, des progrès partiels ont été enregistrés. Dans certains pays, on a noté à la fois des cas d'élimination totale des carences dans l'application de certaines conventions, et des progrès partiels dans celle de certaines autres. Au total, on a enregistré des progrès (totaux ou partiels) dans 33 des 45 pays qui ont été mentionnés dans des listes spéciales ou des paragraphes spéciaux.

Rapport du Directeur général

Tableau 6. Progrès dans l'application des conventions ratifiées, relevés par la commission d'experts, s'agissant de cas que la commission de la Conférence a mentionnés dans une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, 1957-1983

	1957-1964	1965-1972	1973-1980	1981-1983	Total
Nombre de pays qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	23	17	23	11	45
Nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	55	53	54	27	161
Progrès partiel:					
— nombre de pays	3	11	18	14	22
— nombre de cas	3	33	31	22	49
Progrès total:					
— nombre de pays	4	10	13	3	20
— nombre de cas	4	23	28	3	58
Nombre de cas de progrès après des contacts directs	—	4	25	4	33
Dénonciations	2	1	—	—	3

N. B. : Le nombre de pays et de cas est donné pour chacune des périodes indiquées. Comme certains pays et certains cas ont fait l'objet d'une mention spéciale durant plus d'une de ces périodes, les totaux indiqués dans la dernière colonne sont inférieurs à la somme des chiffres précédents.

Certains cas ont fait l'objet de progrès partiels à plus d'une reprise. D'autres ont d'abord fait l'objet de progrès partiels puis d'une élimination totale des carences concernées. Le total général des cas de progrès partiel est donc inférieur à la somme des chiffres qui le précèdent.

Deux autres points méritent d'être relevés. Dans un grand nombre de cas, des progrès ont fait suite aux missions de contacts directs, procédure appliquée depuis 1969. Il s'agit dans la plupart des cas (29 sur 33) de pays de la région des Amériques. Dans 3 cas, les conventions mentionnées dans la liste spéciale ont été dénoncées. Ces dénonciations ont eu lieu entre 1961 et 1965. Deux avaient trait à la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919. La troisième avait trait à la convention (n° 3) sur la protection de la maternité, 1919. Toutefois, en l'occurrence, le pays en question a ratifié, quatre ans après, la convention révisée n° 103.

Le tableau 7 analyse les chiffres dans le cas des pays développés et des pays en développement. Le nombre de pays concernés dans chaque groupe reflète à peu près l'importance numérique de la composition de l'OIT. Le nombre de cas relatifs à des pays en développement est proportionnellement plus grand. Cela tient au fait que les pays en développement ont plus souvent été mentionnés sur une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, au sujet de diverses conventions. Pour ce qui est des pays développés, des progrès ont été relevés dans la moitié des cas mentionnés, avec, dans la quasi-totalité des cas, une élimination totale des carences. Quant aux pays en développement, la proportion des cas ayant donné lieu à une action est supérieure (69 pour cent), mais seule la moitié d'entre eux ont abouti à une élimination totale des carences.

Normes internationales du travail

Tableau 7. Progrès dans l'application des conventions ratifiées relevés par la commission d'experts, s'agissant des cas que la commission de la Conférence a mentionnés dans une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, 1957-1983, dans les pays développés et dans les pays en développement

	1957-1964	1965-1972	1973-1980	1981-1983	Total
<i>A. Pays développés</i>					
Nombre de pays qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	8	3	4	4	12
Nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	8	4	8	5	20
Progrès partiel :					
— nombre de pays	3	1	1	—	1
— nombre de cas	3	1	1	—	1
Progrès total :					
— nombre de pays	2	3	2	1	7
— nombre de cas	2	3	3	1	9
<i>B. Pays en développement</i>					
Nombre de pays qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	15	14	19	7	33
Nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	47	49	46	22	141
Progrès partiel :					
— nombre de pays	—	10	17	14	21
— nombre de cas	—	32	30	22	48
Progrès total :					
— nombre de pays	2	7	11	2	13
— nombre de cas	2	20	25	12	49

N. B. : Voir sous tableau 6.

Le tableau 8 donne une ventilation des chiffres selon le domaine des conventions considérées, une distinction étant faite entre les instruments relatifs aux droits de l'homme fondamentaux et les autres conventions de caractère essentiellement technique. Il montre qu'au fil des ans le nombre de cas mentionnés sur une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, concernant des conventions relatives aux droits de l'homme fondamentaux, a augmenté progressivement, alors que l'on a enregistré une diminution des cas relatifs aux autres conventions. Pour ce qui est du premier groupe de conventions, les carences concernées ont été éliminées dans un sixième des cas, et on a enregistré des progrès partiels dans un peu plus d'un quart des cas. Pour ce qui est des conventions techniques, les résultats ont été supérieurs : progrès total dans 44 pour cent des cas et progrès partiel dans 32 pour cent d'entre eux. La mesure dans laquelle des cas relatifs à l'application des conventions techniques ont fait l'objet de progrès peut

Rapport du Directeur général

Tableau 8. Progrès dans l'application des conventions ratifiées relevés par la commission d'experts, s'agissant de cas que la commission de la Conférence a mentionnés sur une liste spéciale ou dans des paragraphes spéciaux, 1957-1983, par sujet des conventions concernées

	1957-1964	1965-1972	1973-1980	1981-1983	Total
<i>A. Conventions concernant les droits de l'homme fondamentaux (liberté syndicale et négociation collective, travail forcé, discrimination dans l'emploi et la profession et égalité de rémunération)</i>					
Nombre de cas qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	7	15	31	14	48
Progrès partiel	—	2	8	7	13
Progrès total	—	1	6	1	8
<i>B. Autres conventions</i>					
Nombre de pays qui ont fait l'objet d'une mention spéciale	48	38	23	12	113
Progrès partiel	3	31	23	15	36
Progrès total	4	22	22	2	50

N. B. : Voir sous tableau 6.

expliquer en partie la diminution de leur nombre. Les chiffres reflètent également le caractère plus complexe des problèmes rencontrés dans l'application des conventions relatives à la liberté syndicale, au travail forcé et à la discrimination.

Les chiffres indiqués dans les tableaux susmentionnés ne doivent pas être considérés comme exprimant la somme totale de l'expérience acquise dans le fonctionnement du système de mise en évidence de certains cas appliqué par la commission de la Conférence. La commission a souvent différé la décision de mentionner spécialement un cas après avoir reçu l'assurance d'un gouvernement qu'il s'engageait à prendre des mesures en vue de remédier aux lacunes dans l'application de la convention en cours d'examen. La commission a également prévenu, à diverses reprises, les pays Membres concernés que, si la situation ne s'était pas améliorée au moment de la reprise de la discussion du cas, elle proposerait de les mentionner sur une liste spéciale ou dans un paragraphe spécial. L'éventualité d'une mention spéciale constitue ainsi pour les pays Membres une incitation à éliminer les divergences constatées.

L'analyse qui précède conduit à la conclusion que la méthode de mise en évidence de certains cas adoptée par la commission de la Conférence a eu pour effet d'améliorer l'application des conventions ratifiées, en particulier si l'on songe qu'elle a été utilisée surtout pour des cas au sujet

desquels, pendant très longtemps, il n'avait pas été donné suite aux observations des organes de contrôle. Il reste toutefois qu'un certain nombre d'Etats Membres estiment que le système n'offre pas de garanties d'application juste et équitable et que les décisions de la commission sont largement influencées par des considérations politiques. Il est deux manières de considérer ces arguments. L'une serait de considérer que, si l'évaluation faite par des experts constitue une part essentielle du contrôle de l'OIT, l'examen de la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations au titre des conventions ne devrait pas être l'affaire des seuls experts et que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs qui sont les éléments constitutifs de l'Organisation devraient également pouvoir étudier, en se fondant sur les conclusions des experts, les problèmes qui se posent et faire connaître leur position en la matière. Les délégués et les conseillers techniques qui assistent à la Conférence estiment certainement qu'ils ont leur mot à dire sur ces questions. L'autre manière de voir serait de considérer que, même si les conclusions de la commission n'ont pas force obligatoire, elles constituent une évaluation de la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations et que le fait de procéder à une telle évaluation en recourant à une décision majoritaire dans un organisme groupant les représentants des parties intéressées n'est pas conforme à la notion de la règle de droit.

Une autre question dont il faut tenir compte a trait aux difficultés qui se sont posées en plusieurs occasions au moment de l'examen par la Conférence du rapport de la commission. Comme on l'a déjà rappelé, par trois fois, faute de quorum en séance plénière, la Conférence n'a pu adopter le rapport de la commission. Cela n'a pas empêché les discussions de la commission de figurer dans le compte rendu des travaux de la Conférence, et n'a pas davantage affecté les conclusions de la commission d'experts, mais une telle situation, si elle se répétait, ne pourrait qu'affaiblir la force morale du système de contrôle.

Compte tenu de ces divers facteurs, il incombe à la commission de la Conférence et à la Conférence elle-même de déterminer s'il serait opportun et éventuellement utile d'examiner de nouveau les méthodes appliquées par la commission.

Il est un point qu'il conviendrait de ne pas perdre de vue dans cette discussion, c'est que les différentes parties du système de contrôle de l'OIT n'agissent pas de manière isolée mais sont complémentaires. Si les discussions au sein de la commission de la Conférence et de la Conférence elle-même marquent l'étape finale de ce que l'on appelle le contrôle régulier, le fait que ces instances ne parviennent pas à un consensus, ou à faire accepter les vues des organes de contrôle par les gouvernements intéressés, ne doit pas nécessairement être considéré comme le résultat ultime du contrôle de l'OIT. Il reste la possibilité — dont il a déjà été question — d'avoir recours à la procédure de plainte prévue par la Constitution et de saisir la Cour internationale de justice. Le recours à ces procédures éliminerait la crainte de conclusions dictées par des considérations politiques et assurerait à toutes

Rapport du Directeur général

les parties intéressées les garanties inhérentes à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Certes, le recours aux multiples procédures, fixées par la Constitution ou élaborées au cours des années par le Conseil d'administration, doit être entouré de toutes les garanties d'objectivité nécessaires et ces procédures ne doivent être invoquées que de la manière la plus responsable dans des situations caractérisées de violation des conventions fondamentales et, en particulier, des conventions se rapportant aux droits de l'homme. Pratiqué de cette façon, le recours à ces procédures offre le seul moyen véritable d'observer la règle de droit (*due process*). Il donnerait son véritable sens aux travaux de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence dont le rôle demeure essentiel. En effet, cette commission, par le fait même de sa composition tripartite, est le lieu par excellence où, grâce aux informations dont elle est saisie par la commission d'experts, grâce aux questions posées aux gouvernements, aux réponses enregistrées, peuvent être appréciées les conditions dans lesquelles sont appliquées les conventions internationales du travail. La commission, au cours des années, a pris un soin accru à rapporter les discussions, aussi bien pour enregistrer d'un côté les progrès réalisés que pour exprimer ses préoccupations en ce qui concerne les manquements aux prescriptions fixées dans les conventions internationales ou pour relever les défaillances des gouvernements qui refusent ou s'abstiennent de fournir au Bureau les rapports auxquels ils sont tenus. Il convient que les débats tripartites au sein de la commission soient les plus amples possibles et soient rapportés avec le plus de soin possible. La possibilité demeure pour les délégués de formuler leurs observations, en séance plénière, non seulement sur le rapport de la commission de la Conférence mais également sur celui de la commission d'experts, qui doit demeurer l'instrument essentiel d'un examen critique de l'application des conventions internationales. La tâche ainsi accomplie par la commission de la Conférence, prolongée en cas de besoin en séance plénière, devrait permettre d'établir chaque année, pour le bénéfice de chacun des gouvernements comme des employeurs et des travailleurs, ainsi que de l'opinion publique, un panorama complet de la situation au regard des conventions internationales du travail, des progrès de leur ratification et de leur application, des difficultés rencontrées.

Sur cette base, il appartiendrait à la Conférence, en adoptant ou en prenant note du rapport soumis par la commission tripartite, d'inclure dans les procès-verbaux les commentaires formulés en séance par les délégués qui entendraient s'exprimer. Au-delà, s'agissant des situations critiques au regard, en particulier, des conventions fondamentales, il resterait, ainsi que je l'ai signalé ci-dessus, la possibilité de recourir à la procédure de plainte et de demander, dans des cas limites je le présume, une interprétation de la Cour internationale de justice.

Les observations qui précèdent ont eu trait à la manière dont la commission de la Conférence met en évidence les problèmes graves que pose

l'application des conventions ratifiées. La commission appelle également l'attention sur divers cas de pays qui n'ont pas fourni les rapports et informations voulus faisant référence à une série de critères concrets et objectifs³⁰. Elle a décidé, en 1980, de ne plus énumérer ces cas dans une liste composite mais de les inclure dans les sections correspondantes de son rapport. Elle a également décidé d'y faire figurer les explications données par les gouvernements concernés au sujet des difficultés qu'ils ont rencontrées pour s'acquitter de leurs obligations. Ces modifications ont d'une manière générale été bien accueillies. Seul un nombre relativement petit de pays ont été cités, ces dernières années, sur la base des critères en question. Il s'agissait dans presque tous les cas de pays les moins développés ayant des difficultés d'ordre administratif ou de pays en butte à une désorganisation due à des catastrophes naturelles ou à un conflit armé. Parfois, les cas mentionnés ont trait à des carences de caractère limité, tels que le non-envoi, pendant deux ans, d'un seul premier rapport sur les conventions ratifiées (même lorsque d'autres premiers rapports ont été fournis) ou le manquement à répondre à un ou deux commentaires formulés par la commission d'experts, lorsqu'ils sont les seuls à appeler une réponse. Ces cas sont nettement moins graves que celui du non-envoi pendant cinq ans d'aucun des rapports requis sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations ou que celui du non-envoi d'informations sur la soumission aux autorités compétentes des instruments adoptés au cours de sept sessions successives de la Conférence. La commission de la Conférence voudra peut-être examiner s'il serait justifié de nuancer encore les critères dits objectifs compte tenu de l'importance quantitative ou qualitative des cas.

Lorsqu'elle a revu ses méthodes de travail en 1980, la commission de la Conférence a décidé d'adopter un nouveau critère concret, pour les pays qui, au cours des trois années précédentes, n'ont pas indiqué à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ils ont envoyé, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'OIT, copie des rapports et informations qu'ils ont adressés à l'OIT au titre des articles 19 et 22 de la Constitution. Il est intéressant de noter que, jusqu'à présent, aucun pays n'a été cité sur la base de ce critère.

Un aspect des travaux de la commission de la Conférence dont certains pays ont continué à se plaindre est le fait que des Etats qui n'ont pas ratifié une convention donnée et se trouvent ainsi à l'abri de toute critique peuvent, néanmoins, participer librement aux débats et aux conclusions relatives à l'application de ladite convention par des Etats qui l'ont ratifiée. La situation juridique à cet égard paraît claire. Tous les délégués et conseillers techniques participent sur un pied d'égalité aux travaux des commissions de la Conférence. En outre, les travaux de la commission ont trait à l'examen de la manière dont les Etats s'acquittent de leurs obligations à l'égard des normes de l'OIT envers l'Organisation tout entière. Le fait qu'un Etat n'a pas lui-même ratifié la convention qui fait l'objet de la discussion affecte la crédibilité morale et politique de toute critique qu'il peut adresser à d'autres

Rapport du Directeur général

Etats plutôt que ses droits juridiques à participer aux travaux de la Conférence. La seule incapacité juridique à laquelle se heurte un tel gouvernement consiste en ce qu'il ne peut déposer une plainte au titre de l'article 26, paragraphe 1, de la Constitution au sujet de l'application par un autre Etat d'une convention que lui-même n'a pas ratifiée.

Plaintes et réclamations

Comme nous l'avons déjà rappelé, les procédures de contrôle périodique ou de routine sont complétées par la possibilité d'examiner certains problèmes concernant l'application de conventions ratifiées dans le cadre des procédures de réclamation et de plainte prévues par la Constitution. L'article 24 de celle-ci prévoit qu'une réclamation peut être adressée par toute organisation professionnelle de travailleurs ou d'employeurs; l'article 26 prévoit quant à lui qu'une plainte peut être déposée par un autre Etat qui a ratifié la convention dont il s'agit ou la procédure engagée par le Conseil d'administration, de sa propre initiative ou sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Lorsque le Conseil d'administration a réalisé son étude en profondeur des normes internationales du travail, en 1974, il a été souligné que le recours à ces procédures n'avait guère été fréquent, mais qu'elles constituaient un moyen utile pour l'examen approfondi de cas importants qu'il n'avait pas été possible de régler dans le cadre du contrôle périodique. La seule proposition qui ait été faite en ce qui concerne ces procédures prévues par la Constitution a été de mettre à jour le règlement relatif à l'examen des réclamations³¹. C'est ce qui a été fait depuis³².

Le nombre total des plaintes et des réclamations présentées (14 et 20, respectivement) est peu élevé, mais on a recouru de plus en plus à ces procédures, notamment — mais pas exclusivement — pour ce qui est des conventions concernant les droits de l'homme fondamentaux. Dans les quarante premières années d'existence de l'OIT, il n'y a eu qu'une seule plainte (régulée sans recours à une commission d'enquête) et 7 réclamations. Depuis 1961, il y a eu 13 plaintes et 13 réclamations (7 de ces dernières présentées ces trois dernières années). Sur les 13 plaintes, 7 ont été transmises à une commission d'enquête, 3 renvoyées au Comité de la liberté syndicale, 1 réglée à la satisfaction des parties, et 2 plaintes connexes ont fait l'objet de contacts directs par accord entre les parties, suivis par une mission de coopération technique de l'OIT. Sur les 13 réclamations reçues depuis 1965, 2 ont été jugées irrecevables, 2 ont abouti à la dénonciation de la convention visée, 1 a été réglée à la satisfaction de l'organisation qui avait présenté la réclamation, 1 a été renvoyée au Comité de la liberté syndicale et 2 sont en cours d'examen. Dans les 5 cas restants, au terme de leur examen par le Conseil d'administration, les questions dont il s'agissait ont continué d'être étudiées par les organismes chargés du contrôle régulier. Dans un cas seulement, le Conseil d'administration a décidé, conformément aux dispositions de l'article 25 de la Constitution, de rendre publiques la réclamation reçue et la réponse faite.

Le recours croissant aux procédures prévues par la Constitution montre, d'une part, qu'on est de plus en plus conscient des possibilités d'étude approfondie qu'elles offrent et, d'autre part, que leur fonctionnement dans les cas précédents a été jugé par les constituants de l'OIT comme ayant abouti à des résultats utiles. Nous avons déjà évoqué dans la présente section le rôle que la procédure de plainte peut jouer en tant que moyen de régler des questions importantes en suspens touchant l'application des conventions ratifiées et à titre d'étape ultérieure de contrôle après les débats en commission de la Conférence. Vu la composition des commissions d'enquête et les pouvoirs dont elles sont dotées (notamment en ce qui concerne l'audition de témoins et les enquêtes sur place), elles sont particulièrement à même d'assumer des fonctions de ce genre. La procédure de réclamation, en revanche, offre moins de possibilités d'enquête et de décision impartiales. Il est prévu dans le Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations que, lorsqu'il est saisi d'une réclamation, le Conseil d'administration peut, en tout temps, engager à ce sujet la procédure de plainte, c'est-à-dire saisir une commission d'enquête, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés en vertu du paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution³³. Quand une réclamation porte sur des questions complexes de fait ou de droit, il serait souhaitable que le Conseil d'administration étudie de près s'il ne convient pas d'en saisir une commission d'enquête.

Rappelons aussi que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent présenter des commentaires pour examen par la commission d'experts. Ces dernières années, après les mesures prises par le Bureau pour mieux faire connaître aux organisations les possibilités qui leur sont offertes et pour informer les organisations nationales représentatives des observations de la commission d'experts touchant leur pays, le nombre de ces commentaires a sensiblement augmenté. Toute observation adressée au Bureau par les organisations d'employeurs ou de travailleurs touchant l'application des normes de l'OIT est portée à la connaissance de la commission d'experts à sa session suivante, même lorsqu'un rapport détaillé sur la convention n'est pas attendu du gouvernement intéressé. Les organisations pourraient utilement considérer la communication d'observations à la commission d'experts comme étant une solution plus simple et souvent plus rapide que la présentation d'une réclamation.

Il existe aussi d'autres moyens de trouver des solutions aux problèmes en suspens dans le domaine de l'application des conventions ratifiées par voie de discussion et de médiation plutôt qu'en cherchant à obtenir une décision. La procédure des contacts directs vise à fournir la possibilité, par un dialogue avec les gouvernements intéressés, d'examiner de façon plus approfondie les questions soulevées dans les observations de la commission d'experts. Dans la pratique, dans les nombreux cas où un gouvernement, tout en reconnaissant la validité des observations de la commission, souhaitait avoir des avis sur le meilleur moyen d'éliminer les points litigieux, les contacts directs ont plutôt revêtu la forme d'une assistance technique. Dans certains

Rapport du Directeur général

cas, en revanche, ils ont servi à préciser les considérations qui avaient inspiré les commentaires des organes de contrôle, à permettre au gouvernement d'exposer de façon plus détaillée son point de vue et à étudier les moyens de se conformer aux conventions en question tout en tenant compte des préoccupations nationales. On peut citer, à titre d'exemple particulièrement intéressant à cet égard, la suggestion faite par le représentant des syndicats néerlandais à la Conférence de 1983 et acceptée par la suite par le gouvernement des Pays-Bas, de demander des contacts directs relativement à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical pour examiner les restrictions apportées à la négociation collective du fait des limitations de salaire appliquées depuis plusieurs années et contestées par les organisations d'employeurs et les syndicats des Pays-Bas.

Mécanisme spécial pour l'examen des plaintes en violation des droits syndicaux

Après l'adoption des conventions sur la liberté syndicale et sur le droit d'association et de négociation collective en 1948 et 1949, le Conseil d'administration a décidé en 1950 d'établir un mécanisme spécial pour l'examen des allégations relatives à des violations des droits syndicaux. Il était bien entendu que ce mécanisme devait servir non pas à remplacer les procédures générales de contrôle de l'application des conventions ratifiées, mais à les compléter. Le système de contrôle régulier par l'intermédiaire de la commission d'experts et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence et les dispositions constitutionnelles relatives aux plaintes et aux réclamations s'appliquent aux conventions ayant trait aux droits syndicaux tout comme aux conventions. Le mécanisme spécial a été particulièrement conçu en vue de faciliter l'examen impartial et autorisé des allégations concernant des questions de fait.

Deux considérations essentielles sont à la base du mécanisme spécial destiné à protéger les droits syndicaux. D'une part, il y a reconnaissance du rôle actif que des organisations libres et efficaces peuvent jouer dans la promotion du progrès et du développement social. L'affirmation, qui figure dans la Constitution de l'OIT, que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu » a été reprise à de multiples occasions par la Conférence internationale du Travail et par d'autres réunions de l'OIT. D'autre part, il y a l'importance que revêt la liberté syndicale pour le fonctionnement même de l'OIT, en tant qu'organisation tripartite.

Le mécanisme applicable aux plaintes touchant la liberté syndicale a été créé sur décision du Conseil d'administration, approuvée par la suite par la Conférence, mais on peut en trouver le fondement dans l'engagement que prennent tous les Etats Membres vis-à-vis des objectifs énoncés dans la Constitution de l'OIT, dont la reconnaissance du principe de la liberté syndicale. Pendant l'examen de la procédure à la 33^e session de la Conférence

(1950), on a fait observer que lorsque des accusations sont portées contre un Etat Membre touchant les droits syndicaux «il est de son devoir [à l'Organisation] de s'enquérir du bien-fondé de ces accusations»³⁴. Le Comité de la liberté syndicale a souligné, dans son premier rapport, que l'OIT «ne peut pas hésiter à se livrer à un tel examen lorsqu'il s'agit de cas qui seraient de nature à porter sérieusement atteinte à la réalisation des buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail tels qu'ils sont exposés dans la Constitution de l'Organisation, dans la Déclaration de Philadelphie et dans les diverses conventions relatives à la liberté d'association»³⁵.

Le mécanisme spécial pour l'examen des plaintes a été établi en accord avec l'Organisation des Nations Unies, dont le Conseil économique et social a décidé en 1950 d'accepter les services de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, au nom des Nations Unies. En conséquence, il est arrivé que des cas concernant des Etats qui, à l'époque, étaient Membres des Nations Unies sans être Membres de l'OIT aient été transmis à cette commission, avec l'accord des gouvernements intéressés. Après la création en 1951 du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, le Conseil économique et social a également décidé, en 1953, que les allégations concernant des violations des droits syndicaux reçues par les Nations Unies et intéressant des Etats Membres de l'OIT seraient communiquées au Conseil d'administration.

Le champ d'investigation couvert par le mécanisme spécial est, à divers égards, plus vaste que celui qui est prévu dans le cadre du système général de contrôle applicable aux conventions ratifiées. Comme la procédure est basée sur le principe constitutionnel de la liberté d'association, elle peut être invoquée, que le pays intéressé ait ou non ratifié les conventions pertinentes. En outre, le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'investigation et de conciliation, tout en tenant compte des dispositions de ces conventions lorsqu'ils examinent les cas et des obligations découlant des ratifications³⁶, ont aussi eu l'occasion de se pencher et de se prononcer sur des questions touchant l'exercice des droits syndicaux qui ne sont pas expressément envisagés dans les conventions existantes.

A ce jour, 5 cas seulement ont été renvoyés à la Commission d'investigation et de conciliation. La responsabilité d'examiner les plaintes est surtout échue au Comité de la liberté syndicale qui, en une trentaine d'années, a traité plus de 1 200 cas. Accessoirement à son rôle essentiel qui consiste à chercher à élucider les faits et à proposer des solutions pour les cas dont il est saisi, le comité a été à l'origine d'un corps important de décisions indiquant de quelle manière les principes de la liberté syndicale doivent s'appliquer dans des circonstances diverses³⁷. Ces décisions peuvent avoir un rôle utile de prévention en permettant aux gouvernements et aux organisations de tenir compte des normes et des principes pertinents dans leurs activités et dans leurs relations et en les incitant à résoudre des problèmes sans avoir recours à l'OIT.

Rapport du Directeur général

Dans la grande majorité des cas, les gouvernements intéressés ont collaboré à l'examen des plaintes, même si cela n'a pas toujours été fait aussi rapidement que cela aurait été souhaitable. Il a été souligné que si la procédure vise à protéger les organisations contre des violations des droits syndicaux, elle est également destinée à protéger les gouvernements contre des accusations injustes ou sans fondement³⁸. Il est donc de l'intérêt des gouvernements de répondre aux plaintes de façon détaillée. La mesure dans laquelle ils ont contribué à la bonne marche de la procédure montre la confiance que placent en elle les Etats Membres.

Le nombre des cas soumis au Comité de la liberté syndicale a sensiblement augmenté ces dernières années. Avant 1980, il était en moyenne de 30 par an environ. Depuis cette date, les chiffres enregistrés ont été les suivants : 1980 : 66 cas ; 1981 : 88 cas ; 1982 : 70 cas ; 1983 : 76 cas. Cette augmentation est due à la fois à l'aggravation générale des problèmes que rencontrent les organisations professionnelles dans une période de grande instabilité économique et politique et à une meilleure connaissance des possibilités offertes par le mécanisme de l'OIT en vue de l'examen international impartial de conflits et de problèmes nationaux. Ces sept dernières années, les plaintes examinées ont intéressé 72 des 150 Etats Membres. Un nombre croissant de plaintes concernent des pays où la liberté syndicale en général n'est pas en cause. Certes, les questions soulevées dans de tels cas ont généralement une portée assez restreinte, mais elles sont souvent aussi d'une très grande complexité. Ces cas montrent que les avis autorisés du comité sont considérés comme un moyen propice au développement des relations professionnelles dans les pays intéressés.

Comme nous l'avons déjà rappelé, lorsque la procédure a été établie, on a accordé une attention particulière aux moyens qu'elle fournirait pour l'examen des questions de fait. Bien que le Comité de la liberté syndicale soit régulièrement appelé à étudier des questions relatives à la législation, la majeure partie de son travail concerne des allégations portant sur des faits ou découlant de l'application de la loi. Ces cinq dernières années, 45 pour cent des cas traités avaient trait à des questions de vie ou de liberté (arrestations, détentions, persécutions, exil, morts ou disparitions). Dans 30 pour cent des cas, il s'agissait d'allégations touchant l'ingérence du gouvernement dans les activités des syndicats. Dans 30 pour cent des cas encore, il s'agissait de pratiques déloyales dans le domaine du travail (licenciements, transferts et autres formes de discrimination antisyndicale, questions de reconnaissance, etc.). Dans 25 pour cent des cas, il s'agissait de questions concernant la négociation collective et les grèves.

Le Comité de la liberté syndicale s'est constamment employé à perfectionner ses méthodes en vue notamment d'accélérer l'examen des cas et d'obtenir des informations précises sur les questions dont il était saisi. Dans son 193^e rapport, en 1979, le comité a passé en revue les améliorations apportées dans le passé à sa procédure et il a formulé une série de nouvelles recommandations que le Conseil d'administration a approuvées en mai 1979.

Parmi les questions examinées figuraient l'accélération des relations avec les plaignants et avec les gouvernements, les missions sur place, dont les missions de contacts préliminaires dès la réception d'une plainte et les procédures d'audition des parties à une plainte.

Il est peut-être bon d'indiquer dans quelle mesure divers moyens ont été utilisés depuis le début de 1980. Dans 3 cas, un représentant du gouvernement intéressé a été entendu par le Comité de la liberté syndicale. Il y a eu 19 missions de contacts directs ou autres missions sur place, dont 2, considérées comme urgentes, ont eu lieu très peu de temps après la réception de la plainte. Sept de ces missions ont été acceptées par le gouvernement intéressé à la suite d'une demande formulée par le comité. Dans 2 autres cas, une demande du même genre est restée sans réponse jusqu'ici. Dans 6 cas, le président du comité a eu, pendant les sessions de la Conférence, des entretiens avec les représentants de gouvernements dont les réponses à des plaintes ou à des demandes d'informations étaient en souffrance depuis très longtemps. Dans 5 de ces cas, le gouvernement intéressé a envoyé des informations par la suite. Dans 32 cas, le comité a lancé des appels urgents à des gouvernements qui n'avaient fourni ni informations ni observations, en indiquant que s'il n'avait pas reçu de réponse avant sa prochaine session, il procéderait néanmoins à l'examen des plaintes au fond. Dans 30 cas, après de tels appels, les gouvernements intéressés ont transmis des informations. En revanche, dans 2 cas, le comité a dû examiner les plaintes sans avoir reçu de réponse du gouvernement.

La procédure suivie par le comité prévoit la possibilité d'inviter les gouvernements à indiquer les mesures qu'ils ont prises à la suite des recommandations approuvées par le Conseil d'administration. Le comité a eu de plus en plus souvent recours à cette faculté qui lui permet de maintenir le dynamisme de son action et d'évaluer l'effet de ses recommandations. Parmi les résultats positifs notés par le comité ces dernières années dans des cas dont il avait été saisi, citons la libération d'un nombre important de syndicalistes qui avaient été arrêtés ou détenus ou le retour d'exil, la réintégration de travailleurs licenciés à la suite de conflits du travail, l'annulation de décisions prononçant la dissolution d'une organisation ou destituant des dirigeants syndicaux de leurs fonctions, la reconnaissance ou le rétablissement de la personnalité juridique des syndicats, le rétablissement du droit de grève, l'élimination du contrôle du gouvernement sur les syndicats et, dans certains cas, des réformes importantes dans la législation syndicale, notamment à la faveur d'un changement de régime politique d'un pays³⁹.

L'accroissement sensible du nombre des plaintes dont le Comité de la liberté syndicale est saisi et leur complexité grandissante ont entraîné un surcroît de travail tant pour le personnel chargé d'assurer le secrétariat du comité que pour le comité lui-même. Il faudra veiller à ce que les ressources et le temps nécessaires soient disponibles pour permettre à cette importante procédure de fonctionner de manière satisfaisante.

Rapport du Directeur général

Comme nous l'avons noté, les plaintes soumises au Comité de la liberté syndicale ces dernières années concernaient à peu près la moitié des Etats Membres de l'OIT. Les cas intéressaient des pays de toutes les régions du monde, ayant des systèmes politiques, économiques ou sociaux différents. Malgré cette diversité, les plaintes concernant des pays d'Amérique latine ou des Caraïbes ont continué d'être proportionnellement plus nombreuses que pour d'autres régions. Ces cinq dernières années, 46 pour cent des cas visaient ces pays. D'après les informations en provenance d'autres sources, y compris l'examen des rapports par la commission d'experts, il apparaît que cela ne reflète pas la gravité relative des difficultés que rencontrent les syndicats dans cette région par rapport à ce qui se passe dans des pays d'autres régions et que d'importantes restrictions aux droits syndicaux existent également dans divers pays qui n'ont pas fait l'objet de plaintes. Le non-recours à la procédure de plainte de l'OIT s'explique parfois par la faiblesse ou la vulnérabilité des mouvements syndicaux. L'utilisation inégale sur le plan géographique de cette procédure est regrettable, mais ce n'est pas l'OIT elle-même qui peut y remédier. Par définition, une procédure de plainte est une facilité dont la mise en route dépend d'initiatives venant du dehors. Certes, l'OIT peut prendre des mesures en vue de faire connaître et comprendre le mieux possible ses normes et ses procédures (cette question sera examinée plus en détail dans la suite de la présente partie), mais l'Organisation n'a pas pour mission d'encourager la présentation des plaintes. Pour apprécier dans quelle mesure la liberté syndicale est garantie dans l'ensemble des Etats Membres de l'OIT, il convient de se rapporter aux procédures de contrôle régulier, y compris les études d'ensemble réalisées par la commission d'experts. Rappelons qu'en 1983 l'étude d'ensemble portait sur la liberté syndicale et la négociation collective⁴⁰.

On s'est toujours préoccupé d'accélérer la procédure de plainte en matière de liberté syndicale et de la rendre plus efficace. Les nouveautés introduites dans la procédure au fil des années ont essentiellement tendu à ces fins. Deux considérations sont à retenir à cet égard.

Sur un premier point, le succès de la procédure dépend en fin de compte de la possibilité d'obtenir la collaboration des Etats intéressés. Les méthodes utilisées doivent donc maintenir un juste équilibre entre les pressions morales exercées par l'Organisation en faveur du respect de la liberté syndicale et l'acceptation par les gouvernements qu'il est de leur propre intérêt de participer à la procédure. Les gouvernements, comme les plaignants, doivent être convaincus que tous les cas seront examinés avec le plus grand soin et la plus grande équité possible. En conséquence, le souci d'avoir la meilleure connaissance possible des faits grâce aux informations fournies par toutes les parties peut devoir l'emporter sur celui d'accélérer la procédure.

Le deuxième point porte sur la question de savoir dans quelle mesure les moyens dont dispose le Comité de la liberté syndicale sont suffisants pour parvenir à des conclusions sur les questions de fait. La procédure demeure essentiellement basée sur des communications écrites. Lorsque le comité se

trouve en présence de déclarations contradictoires quant aux faits, il lui est très difficile de prendre une décision. En pareil cas, des méthodes d'investigation plus directes sont nécessaires. Il serait souhaitable dans les années à venir de favoriser le recours plus fréquent à de telles méthodes. Elles pourraient revêtir la forme de contacts directs et d'autres missions sur place effectuées par un représentant du Directeur général qui peut être soit un fonctionnaire du BIT, soit une personnalité indépendante. On pourrait aussi envisager de renvoyer certaines plaintes à la Commission d'investigation et de conciliation ou à une commission d'enquête constituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, si les problèmes dont il s'agit ont trait au respect d'une convention ratifiée par l'Etat en question.

Les plaignants sont évidemment tenus de fournir des preuves à l'appui de leurs allégations. Dans les cas qui exigent des mesures d'urgence, cela n'est pas toujours immédiatement possible, mais même alors tout doit être mis en œuvre pour fournir le plus tôt possible des informations complètes à l'appui de la plainte. Dans d'autres cas, il serait souhaitable que les plaignants communiquent tous les renseignements pertinents au moment où ils transmettent leurs allégations de façon à permettre tant au gouvernement intéressé qu'au Comité de la liberté syndicale d'avoir une idée claire des questions dont il s'agit et de faciliter l'examen rapide du cas.

Il ne paraît pas nécessaire d'envisager de modifier les règles régissant la recevabilité des plaintes. Comme les autres procédures de plainte de l'OIT — et à la différence de nombreuses autres procédures internationales d'enquête et de règlement des différends —, la procédure d'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale ne prévoit pas, comme condition préalable à la présentation d'une plainte, l'épuisement des recours internes, bien que le Comité de la liberté syndicale puisse reporter l'examen d'un cas lorsqu'une procédure est en cours devant une instance nationale et qu'il ait aussi dans certains cas, lors de l'examen au fond, tenu compte de la non-utilisation des voies de recours nationales. Mis à part les aspects juridiques de la question, les organisations devraient, dans la pratique, du moins dans les cas de portée limitée ou de caractère technique, s'efforcer de résoudre leurs problèmes par des discussions ou autres moyens existant au niveau national avant d'avoir recours à la procédure de l'OIT.

Les observations qui précèdent avaient trait à des questions de procédure. Un problème d'ordre plus général, celui de la composition du Comité de la liberté syndicale, appelle des commentaires. Les porte-parole de pays socialistes se sont plaints de n'être pas représentés au sein du comité et ils ont demandé que soit réexaminée la composition du comité sur la base d'une représentation équitable des diverses régions et des divers systèmes socio-économiques⁴¹. C'est là une question dont l'examen incombe au Conseil d'administration, qui est habilité à déterminer la composition des comités qui dépendent de lui.

Dans tous les cas où l'on considère que la procédure du comité ne permet pas aux vues du gouvernement intéressé d'être équitablement appréciées ou

Rapport du Directeur général

lorsqu'un gouvernement est d'avis que les conclusions et les recommandations du comité sont erronées, le gouvernement peut, outre la fourniture d'éclaircissements au Conseil d'administration lui-même, demander à ce dernier de renvoyer le cas pour un examen plus approfondi de toutes les questions devant la Commission d'investigation et de conciliation ou, le cas échéant, devant une commission d'enquête.

A diverses reprises, la question s'est posée de savoir si, dans les cas de graves violations des droits syndicaux pour lesquels les recommandations du comité et du Conseil d'administration étaient restées sans suite, des mesures comme la suppression de la coopération technique pourraient être prises⁴². On a admis qu'il serait difficile d'établir une règle générale dans ce domaine, chaque cas devant être considéré dans son contexte propre. Il arrive parfois que certains facteurs fassent gravement obstacle à l'exécution effective de projets de coopération technique, de sorte que la question de leur viabilité doit faire l'objet d'un examen attentif. Il peut arriver aussi que des projets de l'OIT pourraient contribuer néanmoins à améliorer les conditions de vie et de travail et que la présence de l'OIT et la possibilité qu'elle offrirait de contacts avec les organisations et les institutions nationales pourraient servir également à provoquer une réaction plus favorable à son action tendant à assurer l'exercice de la liberté syndicale. Il y a lieu d'évoquer ici les débats que le Conseil d'administration a consacrés en 1968 aux rapports entre la coopération technique et le respect des droits de l'homme. Le Conseil d'administration a décidé, en particulier, que l'OIT a pour politique de prendre des décisions relatives à des demandes ou à des propositions d'aide à tout Etat Membre ou de coopération avec tout Etat Membre en se fondant sur la mesure dans laquelle la demande ou la proposition favorisera les buts et objectifs de l'OIT et, en particulier, l'objectif central défini dans la Déclaration de Philadelphie, selon lequel « 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 ». Le Conseil d'administration a en outre précisé que l'assistance était « soumise à la surveillance et au contrôle normaux que l'OIT exerce sur tous ses programmes de coopération technique dans l'intérêt de ses Membres »⁴³.

L'action en faveur de la liberté syndicale ne doit pas être considérée uniquement du point de vue des procédures de contrôle de l'application des conventions adoptées dans ce domaine et d'examen des cas de violation des droits syndicaux. Il y a lieu de rappeler que l'un des buts de cette dernière procédure était de fournir des voies de conciliation en cas de différend. Cet aspect de la procédure de plainte a peut-être été obscurci face au traitement, à partir surtout de documents, d'un grand nombre d'allégations, mais les missions de contacts directs ont souvent permis, grâce à des discussions avec les diverses parties, d'envisager les solutions possibles. Il serait évidemment souhaitable de développer encore toutes les formes d'action par lesquelles l'Organisation peut contribuer au règlement des conflits dans ce domaine essentiel.

C'est aussi dans la perspective des mesures tendant à promouvoir la liberté syndicale qu'il convient d'examiner le programme d'études spéciales sur la situation des syndicats et les relations professionnelles dans certains pays d'Europe qui a débuté pendant l'exercice 1982-83.

Etudes spéciales sur la situation des syndicats et le système des relations professionnelles dans certains pays d'Europe

Ces études ont été effectuées pour donner suite aux résolutions adoptées par les deuxième et troisième conférences régionales européennes qui se sont tenues en 1974 et en 1979. Leur but est d'analyser de façon objective la situation des syndicats et les relations professionnelles dans les pays intéressés et d'étudier les questions essentielles qui se posent dans ces domaines en tenant compte des normes pertinentes de l'OIT⁴⁴. Jusqu'ici, deux études, qui ont trait respectivement à la Norvège et à la Hongrie, ont été achevées. Deux autres, qui concernent la Yougoslavie et l'Espagne, sont en cours. Une cinquième est prévue dans le budget pour l'exercice 1984-85 et une sixième est envisagée pour la période biennale suivante.

Rappelons que ce n'est pas la première fois que l'OIT effectue des études dans le domaine de la liberté syndicale en dehors du cadre de ses procédures de contrôle. Des études exhaustives ont été réalisées dans les années vingt. Dans les années cinquante, un comité présidé par lord McNair a mené une enquête sur la liberté et l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs. Entre 1959 et 1962, des missions ont été effectuées dans divers pays pour réaliser sur place des études sur la situation en matière de liberté syndicale.

Les études actuelles sur des pays d'Europe sont effectuées par des fonctionnaires du BIT. Elles se fondent sur l'examen approfondi de tous les documents disponibles touchant la situation juridique (y compris les décisions judiciaires et la doctrine) et la pratique, ainsi que sur des séjours dans les pays pour des entretiens avec un grand nombre de personnes participant aux activités syndicales ou aux relations professionnelles ou ayant des connaissances spéciales dans ce domaine. Les études sont revues par un groupe de travail tripartite du Conseil d'administration avant d'être présentées à celui-ci. Elles doivent être portées à la connaissance de la Conférence régionale européenne à sa prochaine session.

Ces études ne visent ni à se substituer aux diverses procédures de contrôle ou de plainte ni à affecter en quoi que ce soit leur fonctionnement. Elles sont très différentes, de par leur but et leur nature, de ces procédures. Ces dernières ont essentiellement pour raison d'être de se pencher sur les problèmes qui se posent sur le plan des principes et des obligations juridiques. Lorsqu'ils sont appelés à examiner des plaintes, les organes de contrôle doivent s'occuper des questions spécifiques qui leur sont soumises, sans formuler une appréciation générale sur la situation des syndicats; en outre, comme nous l'avons noté, en l'absence de plaintes, il leur est impossible d'intervenir,

Rapport du Directeur général

même si l'exercice des droits syndicaux dans un pays donné se heurte à de graves difficultés. En revanche, les études sont effectuées en l'absence de toute plainte : il serait, en effet, difficile de les réaliser s'il existait de graves tensions relativement aux normes de l'OIT en matière de liberté syndicale et de relations professionnelles. Les entretiens, lors des missions dans les pays intéressés, sont de plus vaste portée et comme ils ne se rattachent pas à une situation conflictuelle, ils ouvrent plus facilement la voie à l'examen des problèmes et des difficultés dans la franchise et dans le calme. Les rapports qui en résultent visent à donner une vue d'ensemble de la situation qui n'ait pas un caractère purement descriptif mais comporte aussi une analyse critique. Ces rapports, comme, en fait, tout le processus qui aboutit à leur préparation, peuvent servir à éclairer la politique et la pratique et proposer des améliorations en tenant compte des normes pertinentes de l'OIT. Leur utilité pour favoriser une meilleure connaissance et compréhension des normes de l'OIT et pour susciter de nouvelles idées quant aux moyens les plus efficaces d'appliquer ces normes a été reconnue tant par les gouvernements que par les organisations des pays qui ont fait l'objet de telles études.

Dans deux résolutions adoptées en octobre 1983 par la sixième Conférence régionale africaine, qui concernent respectivement les normes internationales du travail et la liberté d'association, le Conseil d'administration a été invité à entreprendre des études sur les systèmes de relations professionnelles en Afrique qui serviront de base à un échange d'idées et d'expériences franc et objectif⁴⁵.

Il est donc possible que dans les années à venir on étende à certains pays d'Afrique — et, de fait, à d'autres régions — les études du genre de celles qui ont été déjà réalisées en Europe.

MESURES PROMOTIONNELLES EN MATIÈRE DE NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Depuis le début de 1960, le nombre des Etats Membres de l'OIT a presque doublé, passant de 80 à 150. La plupart des nouveaux Etats Membres venaient d'accéder à l'indépendance, la quasi-totalité d'entre eux étant des pays en développement. En général, les administrations du travail de ces pays n'étaient pas bien préparées à s'occuper de toutes les questions découlant de l'acquisition de la qualité de Membre de l'OIT, y compris celles qui concernent l'adoption, la ratification, la mise en œuvre et l'établissement de rapports sur l'application des normes de l'Organisation. Ces administrations attendaient du Bureau des conseils et une aide pour pouvoir faire face à ces nouvelles tâches. Le Bureau a donc jugé nécessaire de renforcer ses activités dans ce domaine, en plus de la coopération technique destinée généralement à améliorer l'administration du travail et la législation sociale. Parmi les diverses mesures existant actuellement, citons les suivantes : contacts directs et missions consultatives de caractère moins officiel, nomination de conseillers régionaux et autres services consultatifs sur des questions relatives

aux normes internationales du travail, séminaires, formation et manuels, mesures destinées à renforcer la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs et développement des consultations tripartites au niveau national sur des questions concernant les normes de l'OIT, débats régionaux touchant la ratification et l'application des normes de l'OIT, mesures visant à mieux intégrer les normes dans les programmes d'activités pratiques. Les réunions régionales de l'OIT ont, à diverses reprises, souligné l'intérêt de ces mesures et demandé qu'elles soient renforcées. Il convient d'examiner les diverses formes d'action et de voir dans quelle mesure elles pourraient être intensifiées ou complétées.

Contacts directs, missions consultatives, conseillers régionaux

A l'origine, la procédure des contacts directs avait été proposée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à titre de moyen permettant l'examen plus direct et plus approfondi des cas dans lesquels sa procédure normale, fondée sur l'échange de rapports écrits et d'observations écrites, n'a pas fait disparaître les difficultés relatives à l'application des conventions ratifiées. Cette procédure a commencé d'être utilisée en 1969. Dix années plus tard, 28 pays y avaient recouru, pour 222 cas d'application des conventions ratifiées, au titre de 68 conventions différentes. Pendant cette période, des progrès ont été notés par la commission d'experts dans 23 des pays intéressés, concernant 115 cas ayant trait à 56 des conventions en question ⁴⁶.

Dans la pratique, les contacts directs ont été utilisés à des fins beaucoup plus diverses qu'on ne l'avait prévu au départ. S'agissant de l'application de conventions ratifiées, ils ont servi, selon les cas, les trois buts principaux suivants : tantôt clarifier et trouver des solutions aux problèmes non résolus ; tantôt vérifier des faits touchant le respect des conventions ; tantôt, lorsque les observations formulées par les organismes de contrôle n'étaient pas contestées quant au fond, examiner les meilleurs moyens de combler les lacunes et fournir des avis à ce sujet. La portée des contacts directs a été étendue de façon à englober les questions relatives à l'exécution d'autres obligations comme la soumission des conventions et des recommandations aux autorités compétentes et l'établissement des rapports, ainsi que les questions concernant les mesures à prendre en vue de la ratification de certaines conventions. Dans un cas, en 1976, des missions de contacts directs ont été effectuées dans un groupe d'Etats (le Groupe andin) pour étudier la possibilité d'appliquer et de ratifier 25 conventions choisies en vue d'harmoniser la législation du travail de ces Etats ; depuis, le nombre total des ratifications de ces conventions par les Etats intéressés est passé de 51 à 83. La formule des contacts directs a aussi été largement utilisée dans le cadre de la procédure d'examen des plaintes en violation des droits syndicaux par le Comité de la liberté syndicale.

La pratique des missions consultatives de caractère moins officiel effectuées par des fonctionnaires du BIT s'est également développée,

Rapport du Directeur général

permettant l'examen d'ensemble des questions relatives à l'application et à la ratification des conventions et des dispositions à prendre en vue de l'établissement des rapports. Lors des contacts directs et des missions de ce genre des conseils et une formation ont été souvent fournis touchant les mesures administratives à prendre pour régler efficacement les questions relatives à l'adoption et à l'application des instruments de l'OIT.

L'utilité de ces diverses activités tant pour les Etats Membres que pour l'Organisation elle-même a été largement reconnue et a conduit à la suggestion, faite notamment dans le cadre des réunions régionales, de désigner des conseillers régionaux en matière de normes internationales du travail. Dès 1980, des dispositions ont été prises en vue du détachement à temps partiel de fonctionnaires du Département des normes internationales du travail qui ont été chargés d'assurer des services consultatifs en Afrique, en Asie et dans le Pacifique ainsi qu'en Amérique latine. En 1983, des conseillers régionaux à plein temps ont été nommés dans ces deux dernières régions. Pour l'Afrique, le système des détachements à temps partiel de fonctionnaires du siège a été maintenu ; le budget pour l'exercice 1984-85 prévoit à cette fin le même montant de ressources que dans les autres régions. En Asie occidentale, le conseiller régional dans le domaine de l'administration du travail donne aussi des conseils sur les questions touchant les normes de l'OIT.

Le mandat des conseillers régionaux est le suivant :

1. Conseiller les gouvernements pour toutes les questions relatives à l'exécution de leurs obligations au titre des conventions ratifiées ou de la Constitution de l'OIT en ce qui concerne les normes internationales du travail. Ces activités comprennent notamment les suivantes : conseiller les gouvernements au sujet de leurs réponses aux questionnaires concernant des questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et de leurs commentaires sur les projets de textes devant être examinés par la Conférence ; préciser la nature et la portée des diverses obligations touchant l'établissement des rapports ; expliquer les observations formulées par les organes de contrôle de l'OIT ; donner des avis sur les mesures à prendre en vue de surmonter les difficultés rencontrées, y compris une aide pour la rédaction des amendements à apporter à la législation, etc. ; aider, si besoin est, le gouvernement à établir ses rapports ; émettre des avis en ce qui concerne la soumission des conventions et des recommandations aux autorités nationales compétentes ; donner des avis touchant la ratification de nouvelles conventions ; promouvoir le tripartisme pour les questions relatives aux normes de l'OIT, et notamment favoriser l'institution de procédures pour des consultations tripartites du genre de celles qui sont prévues dans la convention n° 144.

2. Fournir des informations touchant les questions qui se posent dans le cadre de la procédure spéciale de plainte en cas d'allégations concernant des violations des droits syndicaux et, en particulier, se mettre en rapport avec

les gouvernements qui tardent à transmettre les renseignements et les observations qui leur sont demandés.

3. Etablir et maintenir les relations les plus étroites possible avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, en les informant et en les conseillant pour tout ce qui touche aux normes et aux procédures de l'OIT.

4. Dans le cadre des activités prévues sous 1, 2 et 3, effectuer des missions consultatives officieuses dans les pays de la région intéressée, ainsi que des missions officielles (contacts directs), s'il y a lieu.

5. Transmettre systématiquement au Département des normes internationales du travail, au directeur régional et aux autres bureaux de l'OIT de la région, tous les renseignements pertinents obtenus dans le cadre des activités indiquées ci-dessus.

6. Participer à la préparation et à l'organisation des réunions relatives aux normes (séminaires, colloques, etc.) qui doivent se tenir dans la région et des missions de contacts directs qui peuvent être organisées par le siège.

7. Collaborer à la préparation des rapports relatifs aux normes qui seront présentés aux réunions de commissions consultatives régionales et aux conférences régionales et participer à ces réunions.

8. Donner des avis aux membres du personnel des bureaux de l'OIT et aux experts de la coopération technique sur toutes les questions se rapportant aux normes en relation avec leurs activités, de façon que les normes pertinentes de l'OIT soient dûment prises en considération dans les programmes d'action de l'Organisation dans la région.

Autres services consultatifs

Des avis sur des questions concernant les normes internationales du travail peuvent être obtenus du Bureau de diverses manières autres que celles qui supposent l'envoi de fonctionnaires du BIT dans les différents pays. Lors des sessions de la Conférence internationale du Travail et aussi aux conférences régionales, il existe un service spécialement chargé de fournir des informations sur de telles questions, qui peuvent avoir trait soit aux problèmes de fond qui se posent pour appliquer les conventions — avant ou après la ratification —, soit à des éclaircissements au sujet des observations faites par les organes de contrôle, soit à des questions de procédure découlant des obligations que doivent assumer les Etats Membres aux termes de la Constitution. Lorsque cela est nécessaire, des discussions avec les services techniques compétents du Bureau sont aussi possibles. Les contacts qui ont lieu lors des conférences peuvent également fournir l'occasion d'examiner la nécessité d'octroyer une aide sous d'autres formes : projets de coopération technique, missions consultatives, bourses de formation en ce qui concerne les procédures relatives aux conventions et aux recommandations.

Rapport du Directeur général

Les gouvernements cherchent souvent à avoir des avis du Bureau sur la signification de telles ou telles dispositions des conventions, soit lorsqu'ils envisagent de les ratifier, soit après la ratification, quand ils prévoient des mesures en vue de leur application. Le Bureau s'est toujours fait une règle de répondre à de telles demandes tout en précisant que la Constitution de l'OIT ne lui confère aucune compétence particulière pour interpréter les conventions et qu'en cas de ratification la conformité avec les normes en question relèverait des procédures de contrôle établies. Les avis du Bureau sur la portée des dispositions des conventions visent à appeler particulièrement l'attention sur les éléments pertinents des travaux préparatoires qui ont précédé leur adoption et sur les vues déjà exprimées par les organes de contrôle⁴⁷.

Séminaires

Depuis 1964, le BIT a organisé une série de séminaires régionaux en vue de familiariser les fonctionnaires des ministères du Travail avec les procédures relatives aux conventions et aux recommandations de l'OIT et de passer en revue les problèmes que peut soulever leur application. Initialement, ces séminaires étaient prévus à tour de rôle pour les pays d'Afrique anglophones, les pays d'Afrique francophones, les pays d'Amérique latine et les pays d'Asie et du Pacifique. Par la suite, on a ajouté au programme des séminaires pour les pays des Antilles, les pays arabes et les pays du Pacifique Sud.

Plus récemment, on a aussi organisé un certain nombre de séminaires tripartites. Certains ont eu lieu à l'échelon régional ou sous-régional, comme celui de Bangalore en 1981 et celui de Bangkok en 1982 (consacré aux pratiques et procédures suivies pour l'élaboration des normes du travail). D'autres se sont tenus au niveau national.

En trois ans (de 1981 à 1983), le BIT a organisé en tout 20 séminaires concernant les normes internationales du travail, ou y a participé : 7 séminaires régionaux ou sous-régionaux à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, 3 séminaires tripartites régionaux ou sous-régionaux, 6 séminaires tripartites nationaux, 3 séminaires nationaux organisés, respectivement, à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, des syndicats et des employeurs, et 1 séminaire national ouvert à un large public de fonctionnaires, d'universitaires, d'employeurs et de représentants des syndicats.

En outre, au cours de la 67^e session de la Conférence internationale du Travail, en 1981, les procédures nationales de mise en œuvre de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et de la recommandation (n° 152) qui la complète ont fait l'objet d'un séminaire tripartite. Immédiatement avant la sixième Conférence régionale africaine, qui a eu lieu à Tunis, en octobre 1983, le BIT a organisé dans cette ville un séminaire tripartite sur

la liberté syndicale, afin de permettre à des participants d'Afrique d'examiner les problèmes que pose dans la région l'application des normes pertinentes de l'OIT ainsi que les procédures de l'Organisation pour la protection des droits syndicaux.

Formation et manuels

Les séminaires régionaux et sous-régionaux à l'intention des fonctionnaires des ministères du Travail dont il a été question plus haut visent à former les fonctionnaires qui sont chargés des questions relatives à l'adoption et à l'application des normes. Ils donnent l'occasion de passer en revue les procédures en vigueur dans ce domaine, en procédant également à un travail pratique, de discuter certains problèmes de fond et de procéder à un utile échange de données d'expérience entre les participants.

Le BIT forme aussi individuellement des fonctionnaires qui font des stages au siège de l'Organisation. De 1980 à 1983, des fonctionnaires de 34 pays ont reçu une formation de ce genre ⁴⁸.

Pour fournir des informations systématiques sur les règles et les pratiques en vigueur dans ce domaine, le BIT a publié, en 1965, le *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, destiné surtout à servir de guide aux fonctionnaires gouvernementaux qui sont appelés à s'occuper de ces questions. Ce manuel a été révisé périodiquement, la dernière fois en 1980.

A la suite du Séminaire tripartite régional sur les pratiques et procédures suivies pour l'élaboration de normes du travail tenu à Bangkok en 1982, un recueil des travaux de ce séminaire, où figurent les documents de travail utilisés et les conclusions formulées à l'issue de la réunion, a été publié dans le cadre du Projet régional pour le renforcement de l'administration du travail et de la main-d'œuvre en Asie et dans le Pacifique (ARPLA), de même qu'une brochure qui vise à fournir des orientations sur ces questions aux délégués à la Conférence internationale du Travail.

Le Bureau a aussi rédigé une note pour donner des orientations sur l'organisation et le fonctionnement des consultations tripartites nationales conformément aux dispositions de la convention n° 144 et de la recommandation n° 152.

Mesures visant à assurer une participation plus active des organisations d'employeurs et de travailleurs et à promouvoir les consultations tripartites nationales sur les questions relatives aux normes de l'OIT

Il a été question plus haut des diverses façons dont les organisations d'employeurs et de travailleurs sont appelées à participer au fonctionnement des mécanismes de contrôle de l'OIT. L'importance de leur contribution à la mise en œuvre des conventions et des recommandations a été soulignée à

Rapport du Directeur général

maintes reprises par les organes de contrôle ainsi que par la Conférence, en particulier dans les résolutions réclamant un renforcement du tripartisme qu'elle a adoptées en 1971 et 1977. La commission d'experts a examiné de près la façon dont les Etats s'acquittent des prescriptions des conventions qui ont trait à la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs et à leur association à l'application de ces instruments⁴⁹. Le Bureau a pris diverses mesures pour renseigner les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les possibilités qui leur sont ouvertes de participer au contrôle de la mise en œuvre des conventions et sur la position des divers pays en ce qui concerne les normes de l'OIT. Chaque année, il envoie des lettres aux organisations centrales d'employeurs et de travailleurs des Etats Membres pour leur faire savoir quels sont les instruments sur lesquels leur gouvernement doit faire rapport, ainsi que le texte de tous commentaires formulés par la commission d'experts au sujet des conventions en question. En réponse à des demandes de délégués des travailleurs à la Conférence, le BIT a organisé des réunions d'études sur les procédures d'élaboration des normes et de contrôle de l'OIT, à l'intention des représentants des travailleurs à la Conférence internationale du Travail et aux conférences régionales.

Ces mesures — et la discussion régulière de l'application des normes lors des réunions régionales — ont éveillé au sein des organisations professionnelles un intérêt plus actif pour la mise en œuvre des instruments de l'OIT. Cela s'est traduit, par exemple, par une forte augmentation du nombre des observations d'organisations d'employeurs ou de travailleurs portées à l'attention de la commission d'experts. De 1979 à 1983, la commission d'experts a pris note en moyenne, chaque année, de 65 observations de ce genre, soit cinq fois plus que dix ans auparavant. Trois quarts des observations émanaient d'organisations de travailleurs et un quart d'organisations d'employeurs.

Quand on compare le nombre des observations formulées par des organisations professionnelles au nombre total des rapports examinés chaque année et au nombre total des ratifications (puisque'il est possible de transmettre des observations au sujet de conventions pour lesquelles aucun rapport détaillé n'est actuellement attendu), on est amené à se demander s'il n'y aurait pas place pour une utilisation beaucoup plus large de ce moyen relativement simple de porter à l'attention des organes de contrôle les problèmes que pose la mise en œuvre des conventions. Cette question paraît plus opportune encore si l'on compare la situation des pays développés avec celle des pays en développement. La grande majorité des observations reçues des organisations d'employeurs ou de travailleurs au cours de ces cinq dernières années (78 pour cent) concerne des pays développés, et trois cinquièmes des Etats Membres appartenant à cette catégorie ont fait l'objet de telles observations. En revanche, du côté des pays en développement, un Etat Membre sur huit, seulement, a fait l'objet d'observations⁵⁰. Cela soulève la question de savoir dans quelle mesure les organisations professionnelles

des pays moins développés ont les moyens de s'occuper de toutes les questions que posent les normes internationales du travail.

L'une des plus importantes mesures prises pour donner suite à la résolution sur le renforcement du tripartisme de 1971 a été l'adoption, en 1976, de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail et de la recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail. Jusqu'ici, la convention a été ratifiée par 34 Etats, dont 16 Etats d'Europe (tous d'Europe occidentale), 5 d'Afrique, 9 de la région américaine et 4 de l'Asie et du Pacifique. Dans ses activités consultatives et les divers contacts qu'il a avec des gouvernements, le Bureau prête une attention particulière à la mise sur pied des procédures de consultation prévues par ces instruments. Comme on l'a vu plus haut, il a rédigé une note en vue de fournir des orientations sur la question. Les conseillers régionaux sur les normes internationales du travail sont chargés, entre autres choses, de promouvoir l'établissement de ces procédures. L'étude d'ensemble que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a réalisée en 1982 sur la base des rapports présentés, au titre de l'article 19 de la Constitution, au sujet des instruments susmentionnés a permis d'éclaircir certains points et d'encourager un regain d'efforts en faveur de la mise en œuvre de ces instruments⁵¹. Il ressort de cette étude et d'autres sources⁵² que des procédures de consultation du type de celles que prévoit la convention n° 144 existent dans un grand nombre de pays qui n'ont pas encore ratifié cette convention.

Des consultations tripartites effectives dans les domaines visés par la convention n° 144 sont la meilleure garantie que les questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes de l'OIT seront examinées de façon systématique et approfondie par les parties directement intéressées. La mise sur pied et le renforcement des procédures nationales prévues à cette fin doivent donc constituer pour l'OIT un objectif prioritaire dans les années à venir. L'Organisation devrait s'efforcer d'accroître l'aide qu'elle apporte aux Etats Membres à cet égard, en leur donnant des conseils, non seulement sur la forme des procédures de consultation, mais aussi sur les mesures administratives qui doivent être prises, dans les services officiels compétents comme au sein des organisations centrales d'employeurs et de travailleurs, pour constituer une solide infrastructure en vue de discussions suivies et fructueuses. Cette aide pourrait s'étendre aux questions concernant l'organisation des services de secrétariat et la formation à dispenser à ce niveau, la documentation et le programme des réunions et des autres formes de consultation eu égard au calendrier et au déroulement des diverses procédures et activités de l'OIT au sujet desquelles les consultations devraient avoir lieu.

Des progrès dans ce sens devraient permettre de résoudre divers problèmes en les discutant au niveau national sans qu'ils aient à faire l'objet de commentaires de la part des organes de contrôle de l'OIT, et aussi de

Rapport du Directeur général

déterminer dans des délais raisonnables les mesures à prendre pour donner suite aux commentaires éventuellement formulés par ces organes.

Puisque ces mesures visent à aider les organisations d'employeurs et de travailleurs à prêter une attention systématique aux questions que soulèvent les normes de l'OIT et à participer effectivement aux discussions nationales les concernant, il faudra les coordonner avec le programme général des activités de l'OIT en faveur de ces organisations. Un manuel d'éducation ouvrière sur *Les normes internationales du travail* a été publié en 1978, et une édition mise à jour est parue en 1982 en anglais. Le budget pour 1984-85 prévoit l'établissement, dans le cadre du programme d'éducation ouvrière, d'un guide de formation sur les consultations tripartites et de brochures sur la participation des syndicats à l'application des normes internationales du travail.

Discussions régionales

Depuis le début des années soixante-dix, c'est devenu une pratique régulière pour les commissions consultatives et les conférences régionales en Afrique, dans les Amériques et dans la région d'Asie et du Pacifique que de passer en revue la situation dans la région en ce qui concerne l'application et la ratification des conventions de l'OIT. Les rapports présentés à ces réunions donnent un aperçu de la situation générale et des problèmes rencontrés, mais ils font aussi le point en ce qui concerne les conventions intéressant des domaines particuliers, tels que la liberté syndicale, le travail forcé, la discrimination en matière d'emploi et de profession, la politique de l'emploi, l'inspection du travail, les salaires ou la sécurité sociale. Les discussions ont abouti à l'adoption d'une série de résolutions et de conclusions, qui dénotent un certain nombre de préoccupations communes : insistance sur la souplesse avec laquelle il convient de formuler les normes pour tenir dûment compte des problèmes auxquels se heurtent les pays en développement, reconnaissance de l'importance des instruments de l'OIT pour définir les objectifs de la politique de développement, ainsi que des consultations tripartites à ce sujet, et désir de développer et d'utiliser pleinement toutes les formes d'aide de l'OIT en vue de promouvoir l'application des normes de l'Organisation.

Ces discussions régionales ont beaucoup contribué à l'intensification des activités pratiques de l'OIT dans le domaine des normes dont il a été question plus haut. Dans toutes les régions, on note un désir manifeste de voir les organismes régionaux intéressés suivre ces questions.

Comme on l'a vu, les rapports présentés aux réunions régionales au sujet de la ratification et de l'application des conventions analysent la situation dans divers domaines. Cependant, faute de temps, il n'a pas été possible, lors de ces réunions, d'examiner en détail les analyses figurant dans ces rapports, en sus des problèmes généraux auxquels les Etats Membres se heurtent en ce qui concerne les normes de l'OIT. C'est seulement dans le cadre de la

discussion de questions techniques particulières inscrites à l'ordre du jour des réunions régionales qu'on a pu considérer telle ou telle question de fond. Il serait bon qu'à l'avenir les problèmes que la mise en œuvre des normes de l'OIT soulèvent dans des domaines déterminés puissent être discutés lors de réunions spéciales, par exemple des séminaires tripartites. On peut prendre comme exemple de ce type de réunion le séminaire tripartite sur la liberté syndicale pour les pays d'Afrique organisé à l'occasion de la Conférence régionale africaine qui s'est tenue récemment, mais on pourrait aussi organiser des séminaires de ce genre indépendamment des réunions des organes régionaux.

Il n'a pas été organisé jusqu'ici de séminaires régionaux sur les questions concernant les normes de l'OIT pour les Etats Membres européens. Il serait bon de réparer cette omission dans les années qui viennent.

Les normes de l'OIT et la coopération technique

Il a été reconnu de façon générale que les activités normatives de l'OIT et la coopération technique devraient se soutenir réciproquement. La coopération technique devrait être un moyen de promouvoir la mise en œuvre des conventions et des recommandations. Il conviendrait que ces instruments soient pris en considération pour la conception des projets, dans leur exécution et dans toute recommandation en résultant. Les informations fournies aux experts devraient faire état des normes qui auront des implications dans leur travail, des obligations que le pays intéressé a assumées au titre des conventions en cause, ainsi que de tout problème relevé dans l'application de ces conventions. Un mémorandum destiné aux experts de la coopération technique définit leurs attributions en ce qui concerne les normes de l'OIT. Il appelle leur attention sur la nécessité de respecter les prescriptions des conventions ratifiées, de tenir pleinement compte des conventions concernant les droits fondamentaux de l'homme (même lorsqu'elles n'ont pas été ratifiées) et de se référer autant que possible aux autres conventions non ratifiées et aux recommandations comme sources d'orientation faisant autorité. Des dispositions sont aussi prévues pour que le département compétent puisse contrôler les projets de rapports sur les activités de coopération technique qui font intervenir des questions liées aux normes.

Entre autres attributions, les conseillers régionaux sur les normes internationales du travail sont chargés de fournir des avis aux experts de la coopération technique au sujet de tous les aspects des normes de l'OIT qui ont une incidence sur leur travail. Ils peuvent eux-mêmes apporter certaines formes d'assistance aux gouvernements, par exemple leur donner des conseils sur le type de mesures à prendre pour mettre en œuvre les conventions, les informer des dispositions que d'autres pays ont adoptées en la matière, ou les aider à mettre au point les modifications qu'il conviendrait d'apporter à leur législation pour supprimer les divergences ou les lacunes relevées dans

l'application des conventions. En outre, ils peuvent contribuer à repérer certains besoins et recommander d'autres activités de coopération technique plus étendues.

En principe, on a donc là les bases d'une relation étroite entre les activités normatives de l'OIT et ses activités pratiques. Toutefois, l'incidence des normes sur les activités pratiques de l'Organisation varie beaucoup, selon les domaines et selon la nature des projets.

Dans certains cas, c'est toute une sphère d'activités qui a pour objectif la mise en œuvre de normes déterminées. Tel est le cas pour le renforcement et le développement des organisations de travailleurs ruraux, dont la convention et la recommandation adoptées sur la question en 1975 fournissent le mandat de base, encore que bon nombre des activités effectives soient, par nature, essentiellement pratiques et terre à terre.

En général, les normes de l'OIT peuvent constituer une importante source d'orientations pour les projets qui visent à fournir des conseils sur les politiques de base, la législation ou la mise sur pied ou l'amélioration de certains types d'institutions, comme l'administration du travail ou les services d'inspection. Toutefois, de nombreux projets impliquent une action pratique qui dépend plus de considérations techniques que de questions de politique générale ou de normes juridiques.

Cette distinction apparaît, par exemple, dans le cas de la coopération technique concernant la sécurité sociale⁵³. Une partie des activités porte sur la conception, la mise sur pied et l'amélioration des régimes de sécurité sociale. Ici, les normes de l'OIT sont d'un intérêt direct et sont constamment prises en considération. En revanche, d'autres activités visent à fournir une aide technique en matière financière et actuarielle ou des conseils sur la gestion des régimes de sécurité sociale, domaines dans lesquels il est beaucoup moins probable que des questions relatives aux normes de l'OIT puissent se poser.

On retrouve la même distinction dans le domaine de la formation professionnelle, entre les activités qui visent à promouvoir une conception systématique et cohérente de la formation (y compris les mesures tendant à faire participer les organisations d'employeurs et de travailleurs à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique et des programmes de formation) et les projets qui se situent à un niveau inférieur, essentiellement pratique. La convention et la recommandation de 1975 sur la mise en valeur des ressources humaines fournissent un cadre normatif pour le premier de ces deux types d'action, dont le besoin ne devrait cesser de se faire sentir dans les années qui viennent⁵⁴.

Même dans les domaines où la plupart des projets ont un caractère technique ou pratique, on peut s'appuyer sur les normes de l'OIT pour faire en sorte que certaines garanties soient respectées. Ainsi, les principes directeurs concernant l'organisation des programmes spéciaux de travaux à haute intensité de main-d'œuvre font référence au respect des dispositions des conventions et des recommandations de l'OIT sur des questions telles

que le recrutement des travailleurs (en particulier, pour veiller à ce que leur participation à ces travaux soit volontaire), l'âge minimum d'admission à l'emploi, la rémunération, la durée du travail, la sécurité et l'indemnisation des lésions professionnelles⁵⁵. De même, dans le cadre des arrangements convenus avec le Programme alimentaire mondial, l'examen par le BIT des demandes de projets au titre de ce programme porte non seulement sur leur faisabilité technique, mais aussi sur leur compatibilité avec les normes de l'OIT⁵⁶.

Bien que ces exemples montrent l'interaction qui existe entre les normes de l'OIT et ses activités de coopération technique, on n'a jusqu'ici procédé à aucune étude systématique de la question. Il serait utile d'effectuer une étude de ce genre, en vue de déterminer avec plus de précision dans quels cas les normes peuvent fournir des principes directeurs utiles pour les activités pratiques, quelles sont les limites de ce type d'influence, si les directives données aux experts de la coopération technique en ce qui concerne les normes sont suffisantes, et jusqu'à quel point ceux-ci s'appuient effectivement sur les normes au cours de l'exécution des projets.

La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure les gouvernements, lorsqu'ils élaborent leur politique et fixent leurs priorités en vue de demander une assistance technique, considèrent l'aide qui pourra leur être apportée comme un moyen de s'acquitter des obligations qu'ils ont assumées au titre des conventions ratifiées ou d'atteindre les objectifs définis même dans les instruments par lesquels ils ne sont pas liés. La coopération technique ne pourrait-elle servir plus souvent à surmonter les difficultés que soulève l'application des conventions ratifiées, en particulier lorsqu'elles tiennent à d'importantes carences matérielles ou institutionnelles ?

L'application pratique des conventions

L'examen de ces questions nous amène tout naturellement à analyser les problèmes qui ont une incidence sur l'application pratique des conventions.

Lorsqu'un Etat ratifie une convention internationale du travail, il s'engage à rendre effectives ses dispositions. Cela suppose non seulement que celles-ci se reflètent dans des lois ou d'autres instruments formels, mais aussi qu'en pratique les textes nationaux visant à assurer la mise en œuvre de la convention soient bien appliqués et respectés. A cet égard, des problèmes peuvent exister à deux niveaux : les pays considérés possèdent-ils les mécanismes administratifs nécessaires pour assurer efficacement cette application pratique ? Les organes de contrôle de l'OIT ont-ils les moyens d'apprécier dans quelle mesure les conventions sont appliquées dans la pratique ?

La première de ces questions, bien qu'elle se pose ici à propos de l'application des conventions de l'OIT, va en fait beaucoup plus loin. Combien d'Etats ont-ils une administration du travail solidement structurée et dotée de moyens lui permettant d'exercer efficacement les fonctions

Rapport du Directeur général

définies par la convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, et par les conventions et recommandations qui traitent plus précisément de l'inspection du travail⁵⁷? Même les pays les plus avancés, face à la nécessité de limiter les dépenses publiques tandis que la diversité et la complexité des problèmes à traiter augmentent, ont du mal à maintenir leurs services d'inspection à un niveau satisfaisant. Quant aux pays en développement, très souvent, faute de ressources, les services d'inspection du travail ne peuvent y jouer qu'un rôle marginal, et l'écart est criant entre la protection souhaitée, que la loi consacre, et la réalité quotidienne. L'étude d'ensemble sur l'effet donné aux normes de l'OIT concernant l'inspection du travail que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations doit effectuer en 1985 viendra à point nommé pour permettre d'apprécier ces problèmes et de recenser les mesures que l'OIT pourrait prendre pour aider ses Etats Membres à améliorer la situation à cet égard. Il ne faut pas oublier que, dans bien des pays en développement, le renforcement de l'administration du travail ne saurait être considéré isolément, en faisant abstraction du problème plus vaste que pose le maintien de l'efficacité de l'administration publique face à des difficultés économiques accablantes.

Dès l'origine, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a compris qu'il importe d'apprécier l'application des conventions non seulement en droit, mais aussi en pratique, et qu'il est difficile de recueillir des informations suffisantes sur ce point. C'est pourquoi on a inclus dans les formulaires de rapport pour les conventions ratifiées une série de questions qui visent à obtenir des informations d'ordre statistique et des renseignements sur les mesures d'inspection et autres mesures d'exécution, les décisions judiciaires, les observations formulées par les organisations d'employeurs et de travailleurs et tout élément de documentation générale susceptible de mettre en lumière la façon dont la convention est appliquée. La commission d'experts recense de temps à autre les moyens dont elle dispose pour examiner l'application pratique des conventions⁵⁸ et, dans chacun de ses rapports, elle indique dans quelle mesure elle a pu obtenir les informations requises (notamment de sources comme les rapports sur les services d'inspection du travail, les annuaires statistiques, les rapports des missions de contacts directs et les rapports concernant les projets de coopération technique).

La commission d'experts est consciente de ce que les possibilités de fournir des informations sur l'application pratique d'une convention varient beaucoup selon le sujet de celle-ci. Elle concentre son attention sur les instruments pour lesquels les formulaires de rapport contiennent des questions précises à cet égard. Ces dernières années, la proportion des cas dans lesquels les pays intéressés ont donné des indications sur l'application pratique des conventions a été de l'ordre de 40 à 50 pour cent. Toutefois, l'intérêt de ces informations varie énormément. Il est assez rare qu'elles permettent de déterminer en détail dans quelle mesure l'instrument est

appliqué en pratique. En diverses occasions, de graves lacunes pratiques ne sont apparues qu'à la suite d'études, de missions ou d'enquêtes spéciales⁵⁹.

Il serait utile que le Bureau étudie les moyens d'améliorer le rassemblement et l'analyse systématiques des informations intéressant la mise en œuvre pratique des normes de l'OIT, en vue d'un examen ultérieur de cette question par les organes de contrôle.

LA COLLABORATION ENTRE ORGANISATIONS POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES NORMES INTERNATIONALES

L'OIT n'est pas la seule institution qui s'emploie à élaborer des normes internationales. D'autres organisations, au sein du système des Nations Unies et au niveau régional, déploient une importante activité normative. L'OIT s'est efforcée de favoriser le plus possible la collaboration et la coordination dans ce domaine. En 1973, le Comité administratif de coordination a examiné cette question à l'initiative du BIT, et il a défini comme suit les principaux buts de la coordination des travaux législatifs des organisations internationales appartenant ou non au système des Nations Unies : *a)* prévenir les chevauchements inutiles ; *b)* prévenir les contradictions entre les obligations contractées par les Etats aux termes des différents instruments ou les divergences dans l'interprétation des instruments adoptés par les différentes organisations ; *c)* faire en sorte que ce soient les organisations les mieux placées pour le faire qui soient chargées d'élaborer les règles touchant des questions hautement techniques et qui en contrôlent l'application. Le comité a également jugé que, étant donné l'importance d'une interprétation uniforme des normes, leur application devrait être analysée par les organismes les mieux placés pour le faire et que, lorsqu'un instrument intéresse plus d'une organisation, il serait souhaitable qu'une clause relative à la coopération figure dans l'instrument lui-même et que cette coopération revête à la fois la forme d'une représentation mutuelle et d'échanges d'informations et d'observations, selon que de besoin⁶⁰.

Nous allons voir, tout d'abord, comment l'OIT a tenu compte de ces principes dans son propre travail normatif. Dans bien des cas, elle a cherché à obtenir la collaboration d'autres institutions du système des Nations Unies pour élaborer des normes sur des sujets dont certains aspects relevaient de leur compétence. On peut en citer comme exemples les instruments concernant les populations aborigènes et tribales, la convention sur les objectifs et les normes de base de la politique sociale, et les instruments concernant la sécurité des gens de mer, la formation professionnelle, les organisations de travailleurs ruraux, le personnel infirmier et les travailleurs migrants. Les préambules de ces instruments rappellent que les normes qu'ils contiennent ont été élaborées en collaboration avec les autres organisations intéressées et que l'on se propose d'obtenir qu'elles apportent d'une manière

Rapport du Directeur général

continue leur collaboration aux mesures destinées à encourager et à assurer l'application de ces normes. En conséquence, le BIT a convenu avec les diverses institutions en question de leur communiquer des copies des rapports des gouvernements concernant ces instruments ainsi que le texte des commentaires formulés précédemment par les organes de contrôle de l'OIT, en les invitant à lui transmettre tous renseignements pertinents qu'elles auraient en leur possession et tous commentaires qui pourraient aider la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans son travail. Les diverses organisations sont invitées à se faire représenter aux réunions de la commission d'experts lorsque celle-ci examine l'application des normes en question⁶¹, tandis que les Nations Unies le sont pendant toute la session de la commission.

L'OIT s'est aussi efforcée d'apporter sa collaboration à d'autres organisations pour établir des normes dans des domaines d'intérêt commun et en contrôler la mise en œuvre. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a élaboré en coopération avec l'UNESCO la recommandation concernant le statut du personnel enseignant adoptée en 1966 et qu'un comité conjoint — OIT-UNESCO — d'experts a été chargé d'examiner les rapports sur l'application de cette recommandation requis périodiquement des Etats membres des deux organisations. De même l'OIT a collaboré avec l'UNESCO et l'OMPI pour élaborer et appliquer des normes visant à protéger les artistes interprètes ou exécutants, les producteurs de phonogrammes et les organismes de radiodiffusion (Convention de Rome de 1961). Elle a aussi collaboré étroitement avec le Conseil de l'Europe pour établir et mettre en œuvre divers instruments concernant le domaine social, comme la Charte sociale européenne, le Code européen de sécurité sociale et son protocole, et la Convention européenne de sécurité sociale. Outre la contribution technique qu'elle a apportée à la rédaction de la Charte sociale européenne, l'OIT, à la demande du Conseil de l'Europe, a convoqué une conférence tripartite chargée d'examiner le projet. Conformément aux dispositions de la Charte sociale européenne, un représentant de l'OIT participe, à titre consultatif, aux sessions du comité d'experts indépendants qui examine les rapports des Etats partie à la charte. Le Code européen de sécurité sociale est fondé sur la convention n° 102 de l'OIT et, en l'occurrence, l'examen des rapports des Etats qui l'ont ratifié est confié en premier lieu à un organe de l'OIT, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations⁶². L'OIT participe aussi aux discussions qui ont lieu actuellement en vue de mettre à jour la Charte sociale européenne et de réviser le Code européen de sécurité sociale.

Dans le cas des normes élaborées par les Nations Unies, l'OIT, en vertu de l'accord conclu avec cette organisation, est en droit de participer aux réunions des divers organes intéressés et aussi de présenter des commentaires écrits. Elle a par exemple contribué de façon appréciable à l'élaboration du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, actuellement, conformément à une politique approuvée par le Conseil

d'administration, elle prend une part active aux discussions du groupe de travail que l'Assemblée générale des Nations Unies a chargé de rédiger une convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille. Sa participation vise en particulier à faire en sorte que les normes existantes de l'OIT soient pleinement connues et à éviter, dans la mesure du possible, les conflits ou les chevauchements de normes. Dans ce cas, le Bureau, à la demande d'un groupe de pays européens auteur des propositions qui servent de base aux discussions, leur a aussi fourni des conseils techniques suivis.

Divers mécanismes de contrôle, auxquels les institutions spécialisées sont associées de façon plus ou moins étroite, ont été institués conformément aux dispositions d'instruments des Nations Unies. Ainsi, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit la possibilité pour le Conseil économique et social de conclure des arrangements avec les institutions spécialisées afin qu'elles présentent des rapports sur les progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités. En mai 1976, dans la résolution 1988(LX), le conseil a prié les institutions spécialisées de soumettre de tels rapports. En novembre 1976, en accédant à cette demande pour le compte de l'OIT, le Conseil d'administration a décidé de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations d'examiner les rapports et les autres renseignements disponibles au sujet de l'application des dispositions du pacte qui entrent dans la sphère des activités de l'OIT. Ces dispositions concernent l'emploi, les conditions de travail, les droits syndicaux, la sécurité sociale, l'emploi des femmes et l'emploi des enfants et des adolescents. Depuis 1978, la commission d'experts a présenté six rapports au Conseil économique et social au titre des arrangements en question. Ces rapports ont été portés à l'attention du Conseil d'administration et de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence. Le BIT s'est aussi fait représenter aux réunions du groupe de travail d'experts gouvernementaux que le Conseil a constitué pour qu'il l'aide à examiner les rapports sur la mise en œuvre du pacte⁶³.

Bien que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques traite de certaines questions qui relèvent aussi de la sphère de compétence des institutions spécialisées (pour l'OIT, l'interdiction du travail forcé et le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer), il ne contient pas de dispositions expresses tendant à ce que ces institutions contribuent à sa mise en œuvre. Après la création en 1976 du Comité des droits de l'homme, organe de contrôle élu par les Etats parties au pacte, le BIT a offert d'apporter son concours en fournissant des renseignements et une documentation, en particulier sur la situation au regard des instruments pertinents de l'OIT. A la suite d'une décision prise par le comité à sa 8^e session, en 1979, ces renseignements sont maintenant fournis de façon régulière, pour l'information de ses membres, au sujet des pays dont il doit examiner les rapports.

Rapport du Directeur général

Le comité a aussi invité les institutions spécialisées à assister à ses réunions, mais sans le droit d'intervenir, sauf si on le leur demande⁶⁴.

Des arrangements en vue d'un échange d'informations et d'une représentation mutuelle aux réunions des organes de contrôle ont été conclus par les Nations Unies, le BIT et l'UNESCO en ce qui concerne la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession), de 1958, et la convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Dans le cas de la convention des Nations Unies, la participation du BIT et de l'UNESCO aux réunions du comité de contrôle vise à soumettre des renseignements sur des questions d'ordre général, à l'exclusion de commentaires au sujet de tel ou tel rapport.

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui contient des dispositions relatives à la discrimination dans des domaines relevant aussi de la compétence de certaines institutions spécialisées (comme l'emploi ou l'enseignement), prévoit, dans son article 22, que les institutions spécialisées ont le droit d'être représentées aux réunions du comité de contrôle élu par les Etats parties lors de l'examen de la mise en œuvre de toute disposition entrant dans le cadre de leurs activités. Le comité peut aussi inviter les institutions spécialisées à soumettre des rapports sur l'application de la convention dans les domaines qui entrent dans le cadre de leurs activités. A sa 2^e session, en août 1983, le comité a décidé d'adresser une telle invitation aux institutions intéressées. Le Bureau a aussi établi une note sur la compatibilité des dispositions de la convention des Nations Unies avec les normes de l'OIT concernant l'emploi des femmes, pour la soumettre au comité.

Un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies prépare depuis quelques années une convention relative aux droits de l'enfant. Le BIT se préoccupe de faire en sorte que les dispositions envisagées sur des questions comme le travail des enfants et la protection qui leur est assurée dans le cadre de la sécurité sociale soient compatibles avec les normes de l'Organisation, et elle a présenté à cette fin des documents au groupe de travail.

Plusieurs questions devront continuer de retenir l'attention si l'on veut essayer d'assurer un développement harmonieux des normes internationales. Il s'agit de la division des compétences au sein du système des Nations Unies, des arrangements en vue d'une coordination de l'élaboration des normes, de la coordination des mécanismes de contrôle, et du rapport entre l'élaboration de normes et les procédures d'application au niveau mondial et au niveau régional.

Les services juridiques des institutions du système des Nations Unies ont pris des dispositions en vue d'un échange annuel d'informations sur les activités législatives prévues, et les services des organisations internationales qui s'occupent des droits de l'homme tiennent aussi périodiquement des

consultations informelles pour passer en revue les questions d'intérêt commun. Ces arrangements au niveau des secrétariats ne peuvent toutefois garantir que les décisions des organes délibérants aboutiront toujours à la meilleure division du travail ou aux formes les mieux appropriées de collaboration entre les organisations.

Ces dernières années, la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies d'élaborer une convention sur les droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille a été un sujet de préoccupation particulière pour l'OIT. Conformément à sa Constitution, l'OIT a toujours eu pour mandat « la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger ». En 1947, les Nations Unies et l'OIT ont passé des arrangements en vue de coordonner leurs tâches dans le domaine des migrations. En vertu de ces arrangements, la compétence de l'OIT devrait comprendre les droits et la situation des migrants en tant que travailleurs et la compétence des Nations Unies, les droits et la situation des migrants en tant qu'étrangers⁶⁵. Parmi ses activités en faveur des travailleurs migrants, l'OIT a adopté diverses conventions et recommandations, en particulier en 1949 et en 1975. Dans l'une et l'autre de ces occasions, les Nations Unies s'en sont félicitées⁶⁶. Cela étant, il aurait été souhaitable de commencer par analyser les normes internationales qui protègent déjà les travailleurs migrants de façon à déterminer sur quelles questions des normes complémentaires étaient nécessaires et dans quelle enceinte il serait le plus indiqué de les adopter. Pourtant, l'Assemblée générale des Nations Unies a rejeté les propositions faites en ce sens⁶⁷.

Le projet de normes sur les droits des travailleurs migrants en cours de discussion au sein du groupe de travail de l'Assemblée générale porte sur deux types de questions. D'un côté, on a une série de dispositions, fondées sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui visent à garantir une protection contre les empiètements arbitraires sur la liberté individuelle et la sécurité de la personne, ainsi que la jouissance de diverses libertés. Ce sont là des problèmes qui touchent les travailleurs migrants en leur qualité d'étrangers, indépendamment du fait qu'ils exercent ou non une activité économique, et, conformément aux arrangements passés en 1947, il est tout à fait approprié pour les Nations Unies d'engager une action dans ces domaines⁶⁸. D'un autre côté, on a une série de dispositions qui concernent les migrants en tant que travailleurs, c'est-à-dire qui portent sur des questions comme les procédures de recrutement, l'accès à l'emploi, l'égalité de traitement en matière d'emploi, l'exercice des droits syndicaux et la sécurité sociale. En principe, ces questions relèvent de la compétence de l'OIT. Sur ces sujets, il y aura inévitablement des chevauchements avec les normes existantes de l'OIT, ainsi que des divergences importantes par rapport à ces normes. Une fois la convention des Nations Unies adoptée et entrée en vigueur, il y aura donc deux ensembles de normes distincts sur cette importante question, avec des procédures de contrôle différentes, à l'ONU et à l'OIT respectivement. Ces nouvelles normes ayant été élaborées par une organisation dont la composition est purement gouvernementale, les

employeurs et les travailleurs auront été privés de la possibilité de participer à l'élaboration de normes dans un domaine qui les intéresse directement. De même, les organisations d'employeurs et de travailleurs ne pourraient participer au fonctionnement des mécanismes de contrôle prévus jusqu'ici pour la convention des Nations Unies, comme ils sont en droit de le faire dans le cadre des procédures de l'OIT. Enfin, dans les années à venir, l'existence de normes des Nations Unies risque de gêner en pratique l'OIT dans l'exercice des compétences que sa Constitution lui assigne en la matière.

Il faut aussi mentionner le problème du rapport entre les conventions de l'OIT et les conventions de portée globale que les Nations Unies ont adoptées ou sont en train d'élaborer, comme les instruments sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou sur les droits de l'enfant. Généralement, ces instruments ne font que poser des principes généraux, en laissant pour l'essentiel à chaque pays le soin de décider des méthodes d'application. Même s'ils n'entrent pas expressément en contradiction avec les normes plus précises énoncées dans les conventions de l'OIT, ils risquent de les affaiblir et de nuire au respect des obligations acceptées en ce qui les concerne.

Des questions de nature quelque peu différente se posent dans certains domaines d'intérêt commun pour l'UNESCO et l'OIT. Nous avons évoqué plus haut l'action conjointe que ces deux organisations ont menée en ce qui concerne la profession enseignante. L'UNESCO a aussi adopté des recommandations au sujet des chercheurs, des traducteurs et des artistes, et elle envisage actuellement d'adopter des instruments relatifs aux journalistes et au personnel de l'enseignement supérieur. Les travaux du Comité conjoint OIT-UNESCO d'experts sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant ont soulevé la question de savoir si certains aspects de la situation des enseignants pourraient faire l'objet d'une convention internationale. Tout cela amène à s'interroger sur le contexte institutionnel qui se prêterait le mieux à l'élaboration des normes envisagées, sur la nature et la portée de la collaboration interinstitutions, et sur le type d'instrument qui serait le plus indiqué pour traiter de ces divers problèmes. Il est certes souhaitable que l'OIT participe à l'adoption et à la mise en œuvre de normes qui ont une incidence sur les intérêts des travailleurs. Par contre, on hésite en général à utiliser les mécanismes normatifs prévus par la Constitution de l'OIT pour réglementer la situation de catégories professionnelles assez étroites. En pareil cas des textes d'un autre genre, comme des conclusions de réunions ou des règlements types, peuvent être plus indiqués. On pourrait aussi essayer de repérer des problèmes communs à un certain nombre de groupes professionnels, qui pourraient se prêter à faire l'objet d'une convention ou d'une recommandation.

Il a été question plus haut des dispositions prises pour associer l'OIT aux activités normatives du Conseil de l'Europe dans le domaine social. Une série de conventions sur les droits de l'homme ont aussi été adoptées, par le Conseil de l'Europe en 1950, par l'Organisation des Etats américains en 1969

et par l'Organisation de l'unité africaine en 1981. Aucune de ces conventions ne prévoit expressément une collaboration avec d'autres organisations en matière d'application et de contrôle. Bien qu'elles traitent essentiellement des droits civils et politiques, toutes trois contiennent certaines dispositions qui intéressent directement l'OIT⁶⁹. Il est donc nécessaire pour celle-ci de suivre de près la façon dont ces divers instruments régionaux sont interprétés et appliqués. Encore que des divergences de détail aient parfois amené les organes de la Convention européenne à rendre des décisions qui différaient des conclusions à propos de normes de l'OIT⁷⁰, il n'y a pas eu jusqu'ici d'importantes divergences d'interprétation et les organes ont pris soin d'étudier les instruments pertinents de l'OIT, les travaux préparatoires et les vues des organes de contrôle de l'Organisation⁷¹.

Outre les mécanismes de contrôle fondés sur une convention, il existe un certain nombre de procédures d'enquête plus générales, comme la procédure des Nations Unies pour l'examen des communications alléguant des violations flagrantes, constantes et systématiques des droits de l'homme, les études de la situation au regard des droits de l'homme dans des pays déterminés effectuées par des rapporteurs spéciaux désignés par les organes des Nations Unies compétents en la matière, la procédure de l'UNESCO pour l'examen des communications concernant les violations des droits de l'homme relevant de la compétence de cette organisation, et le mandat général de la Commission interaméricaine des droits de l'homme d'examiner les communications qu'elle reçoit au sujet de violations des droits de l'homme dans des Etats qui ne sont pas parties à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Le risque existe que les principes et les normes concernant les droits de l'homme puissent être interprétés de façon différente et qu'une situation particulière ne soit pas appréciée de la même façon dans le cadre de ces procédures et dans celui des procédures de l'OIT. Des échanges d'informations fréquents ont eu lieu, au niveau des secrétariats, pour essayer de réduire ce risque. Le fait que certaines des procédures en question — par exemple celles des Nations Unies et de l'UNESCO pour l'examen des communications alléguant des violations des droits de l'homme — sont régies par de strictes règles de confidentialité empêche de savoir si des problèmes relevant de la compétence de l'OIT ont été traités et, dans l'affirmative, ce qui a été décidé à leur sujet.

En dehors des problèmes de fond auxquels on peut se heurter quand on cherche à coordonner et à harmoniser le travail normatif et les dispositifs de contrôle des organisations internationales, la prolifération des instruments et des mécanismes de contrôle pose des problèmes de ressources. Déjà, la gamme des activités normatives et des procédures de contrôle de niveau mondial ou régional auxquelles l'OIT est appelée à collaborer ou qu'elle doit au moins suivre est si étendue que cela représente une charge de travail appréciable, en particulier pour les fonctionnaires de niveau supérieur. On se trouve de ce fait en présence d'un dilemme. D'un côté, il est évidemment souhaitable de rechercher le plus haut degré d'ordre et de coopération dans

Rapport du Directeur général

ces activités. D'un autre côté, on risque de voir de plus en plus un volume excessif de ressources distraité des tâches qui contribuent directement à l'accomplissement de la mission propre de l'OIT. Il apparaît aussi que les Etats trouvent que le nombre croissant des procédures de contrôle internationales leur impose un fardeau trop lourd, ce qui entraîne une grosse accumulation de rapports en retard au sujet de divers instruments des Nations Unies ⁷².

Ces observations donnent à penser que, dans les années à venir, il faudra avoir soin de ne pas constituer une masse incontrôlable de normes et de procédures internationales. Elles soulignent aussi l'importance des efforts qui tendent à rationaliser les travaux législatifs des organisations internationales conformément aux principes que le Comité administratif de coordination a approuvés en 1973. Chaque fois que l'on décèle des problèmes dans l'application de ces principes, il faudrait les soumettre en temps opportun à une étude approfondie et tenir des consultations en vue d'arriver aux solutions les plus efficaces, si possible arrêtées en commun accord.

REMARQUES FINALES

En passant en revue le fonctionnement du système normatif et des procédures de contrôle, j'ai mis en lumière les efforts que l'OIT a déployés au fil des années pour adapter et renforcer ce qui est pour elle un moyen d'action essentiel, mais aussi le fait que ces efforts sont appelés à se poursuivre sans relâche. Aujourd'hui, en outre, de nombreuses questions demandent à être examinées, en vue de déterminer comment la teneur des conventions et des recommandations peut le mieux être adaptée à l'évolution des circonstances et comment, en combinant judicieusement des mesures d'encouragement et une évaluation impartiale de la façon dont les Etats s'acquittent de leurs obligations, on pourrait faire en sorte que ces instruments atteignent bien leur objectif: améliorer la vie des hommes et des femmes et la solidité du tissu social de la communauté mondiale.

Toutes les institutions humaines doivent trouver un juste milieu entre la stabilité et le changement. Cela vaut aussi pour le système des normes internationales du travail. C'est pourquoi, lorsqu'on discute du cours futur des activités normatives, il importe de reconnaître que, si dans de nombreux domaines il peut être nécessaire d'envisager de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes, il en est d'autres où les conventions existantes énoncent des normes qui présentent une importance fondamentale pour l'instauration et le maintien d'un ordre social libre et équitable. Ces conventions figurent parmi les instruments de l'OIT qui ont été le plus largement ratifiés et les principaux organes délibérants de l'Organisation ont réaffirmé à maintes reprises qu'elles gardent une validité universelle. Maintenir ces normes, les faire accepter et observer toujours plus largement doit rester pour l'OIT un objectif prioritaire.

L'OIT doit aussi continuer à chercher de quelle manière elle peut aider ses Etats Membres à donner effet aux conventions et recommandations et à respecter les obligations qu'ils assument au titre de ces instruments. Elle doit rester attentive au fonctionnement des divers mécanismes de contrôle et s'efforcer constamment de mieux y sensibiliser les Etats Membres. Le contrôle doit pouvoir s'appuyer sur un dialogue franc et approfondi, et il est essentiel également à cet égard que l'Organisation soit en mesure d'évaluer de façon objective, en toute indépendance et sans crainte la façon dont les Etats exécutent les obligations qu'ils ont librement acceptées. Ces obligations, inhérentes à la qualité de Membre de l'OIT ou résultant de la ratification des conventions, doivent garder leur crédibilité d'engagement solennel.

Je me félicite du débat qui va avoir lieu sur ces questions à la Conférence, car j'y vois une nouvelle occasion de perfectionner le système normatif de l'OIT. J'ai l'espoir que ce débat aidera à préciser la politique de l'Organisation au sujet des principaux problèmes que j'ai abordés dans mon rapport :

- la politique générale suivie en ce qui concerne l'adoption, la révision, la consolidation et la mise en œuvre des normes ;
- les améliorations à apporter aux procédures d'adoption des conventions et des recommandations afin que les thèmes d'activités normatives choisis et le contenu des instruments adoptés répondent aussi pleinement que possible aux besoins et aux aspirations de tous les Membres de l'Organisation, que l'adoption des normes s'appuie sur de larges consultations tripartites préalables ainsi que sur une discussion approfondie à la Conférence et que l'on arrive à un juste équilibre entre le souci de promouvoir le progrès social et la nécessité d'une certaine souplesse permettant de tenir compte des différences de niveau de développement ;
- la clarification des principes dont s'inspire le contrôle de l'exécution des obligations acceptées en ce qui concerne les normes de l'OIT, ainsi que le caractère et les effets juridiques des travaux des divers organes de contrôle ;
- les moyens de régler les situations dans lesquelles l'Etat intéressé conteste les vues des organes de contrôle ;
- les mesures visant à aider les Etats Membres à participer plus activement à l'élaboration des conventions et des recommandations et à promouvoir leur mise en œuvre ;
- les mesures tendant à assurer la bonne coordination des activités normatives des diverses organisations internationales.

Notes

¹ Voir par exemple la résolution concernant la ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail en Afrique, adoptée par la sixième Conférence régionale africaine (Tunis, octobre 1983), GB.224/6/15, p. 38 ; la résolution concernant les normes internatio-

Rapport du Directeur général

nales du travail en Asie (notamment celles qui concernent les droits de l'homme et les droits syndicaux), adoptée par la huitième Conférence asienne (Colombo, septembre-octobre 1975): *Bulletin officiel*, vol. LIX, 1976, série A, n° 1, p. 58; et la résolution sur le rôle des normes internationales du travail dans les pays d'Amérique, adoptée par la dixième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT (Mexico, novembre-décembre 1974): *Bulletin officiel*, vol. LVIII, 1975, série A, n° 2, p. 178.

² Voir L. E. Troclet et E. Vogel-Poski: «L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale en Belgique», *Revue internationale du Travail*, vol. 98, 1968, en particulier pp. 444-447.

³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, pp. 9/3-4.

⁴ Les procès-verbaux de ce séminaire ont été publiés par le Projet d'administration du travail pour l'Asie et le Pacifique (ARPLA). Voir BIT: *Labour administration: Developing countries and ILO standards*, ARPLA series No. 5 (Bangkok, 1983) (en anglais seulement).

⁵ Les membres employeurs du Conseil d'administration ont adressé au Directeur général des remarques sur ces questions en octobre 1982. Leurs points de vue ont été exprimés par plusieurs délégués employeurs à la Conférence de 1983; voir notamment les déclarations de M. von Holten (*Compte rendu des travaux*, 1983, pp. 21/27-28) et de M. Decosterd (*ibid.*, pp. 36/13-15).

⁶ *Ibid.*, pp. 7/20-21.

⁷ Voir doc. GB.185/2/4, GB.185/2/19, GB.186/3/7, GB.189/4/10, GB.191/6/3, et *Procès-verbaux de la 192^e session du Conseil d'administration (février-mars 1974)*, pp. IV/1-10.

⁸ Voir *Nord-Sud: un programme de survie*, rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international (Paris, Gallimard, 1980), pp. 319-20 et 507/8.

⁹ Voir rapport final du Groupe de travail sur les normes internationales du travail: *Bulletin officiel*, vol. LXII, 1979, série A, numéro spécial.

¹⁰ Les conférences régionales de l'OIT ont elles aussi, par plusieurs résolutions, invité les Etats des régions considérées à donner priorité à l'application et à la ratification de certaines conventions.

¹¹ Voir BIT: *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail* (Genève, 1976), pp. 21-23.

¹² On peut aussi se rapporter aux nombreux règlements types, recueils de directives pratiques, guides et manuels d'hygiène et de sécurité du travail, et à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale.

¹³ Voir GB.199/9/22(Rév.), annexe, paragr. 15, qui résume les traits saillants de la discussion de l'étude en profondeur des normes internationales du travail faite par la Commission du programme, du budget et de l'administration du Conseil d'administration en novembre 1976; et GB.215/5/1, annexe II, paragr. 7 (Conclusions d'un groupe de travail de la neuvième Conférence régionale asienne, Manille, 1980).

¹⁴ Pour les discussions antérieures de ces questions, voir *Procès-verbaux de la 141^e session du Conseil d'administration (mars 1959)*, p. 71; *Rapport du Directeur général*, rapport I (partie I), Conférence internationale du Travail, 48^e session (1964), pp. 145-148; *Quatrième rapport du Groupe de travail sur le programme et la structure de l'OIT*, rapport du Directeur général, partie II (supplément), Conférence internationale du Travail, 51^e session, 1967, pp. 11-18.

¹⁵ On en trouve un exemple dans le fait que, pendant la seconde discussion de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, une disposition concernant l'égalité de traitement a été transférée de la partie II (égalité de chances et de traitement) à la partie I (migrations dans des conditions abusives). Il en est résulté des difficultés d'interprétation — voir le mémorandum du Bureau international du Travail dans le *Bulletin officiel*, vol. LXI, 1979, série A, n° 3, p. 165 — qui semblent avoir fait obstacle à la ratification de la convention par les pays d'immigration.

¹⁶ Le cas s'est présenté pour les normes concernant les représentants des travailleurs (1971), les organisations de travailleurs ruraux (1975), le personnel infirmier (1977), la négociation collective (1981) et la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (1983).

Normes internationales du travail

¹⁷ On trouvera une description générale du développement et du fonctionnement des procédures de contrôle de l'OIT dans: N. Valticos: *Droit international du travail*, seconde édition, 1983, pp. 581-655.

¹⁸ Voir également E. A. Landry: *The effectiveness of international supervision: Thirty years of ILO experience* (Londres, Stevens; Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1966).

¹⁹ BIT: *L'impact des conventions et recommandations internationales du travail*, op. cit.

²⁰ *Ibid.*; voir en général les exemples donnés dans le chapitre III.

²¹ Voir *Procès-verbaux de la 222^e session du Conseil d'administration (mars 1983)*, doc. GB.222/PV(Rév.), pp. IV/2-5.

²² Voir le mémorandum présenté à la Conférence en 1983 au nom d'un certain nombre de gouvernements socialistes, op. cit. (note 6); voir également les déclarations des délégués gouvernementaux de la Tchécoslovaquie et de l'URSS, dans BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, pp. 25/3-4 et p. 29/7, et le rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations, dans BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 68^e session, 1982, première partie, pp. 31/2-3, paragr. 5.

²³ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4 A), Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, première partie, p. 11, paragr. 31. Il s'agit d'une déclaration unanime de la commission. Toutefois, en exprimant des opinions minoritaires concernant l'application de certaines conventions dans des pays socialistes, deux membres ont invoqué la nécessité de tenir compte des systèmes économique et social existant dans ces pays (*ibid.*, pp. 85 et 141).

²⁴ Voir, par exemple, rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence, dans BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 68^e session, 1982, première partie, p. 31/3, paragr. 6.

²⁵ *Ibid.*, 1957, p. 679, paragr. 30.

²⁶ Voir le rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations, dans BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, première partie, p. 37/6, paragr. 22-23, et annexe, pp. 37/21-22, paragr. 3 et 10; voir également le mémorandum présenté à la Conférence en 1983 au nom d'un certain nombre de pays socialistes, op. cit. (note 6).

²⁷ Voir le rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations, dans BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, première partie, pp. 37/4-6, paragr. 16-21 et annexe, p. 37/21, paragr. 5.

²⁸ *Ibid.*, 1983, première partie, p. 31/17, paragr. 84 et 87.

²⁹ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4 A), Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, première partie, p. 11, paragr. 32.

³⁰ Ces critères ont trait aux questions suivantes: aucun rapport sur des conventions ratifiées n'a été fourni pendant les deux dernières années; des premiers rapports sur des conventions ratifiées n'ont pas été fournis pendant au moins deux ans; aucun rapport demandé au titre de l'article 19 de la Constitution sur des conventions non ratifiées ou des recommandations n'a été fourni au cours des cinq dernières années; il n'a été fourni aucune information indiquant que des mesures ont été prises en vue de la soumission aux autorités compétentes des conventions et recommandations adoptées lors des sept dernières sessions de la Conférence en application de l'article 19 de la Constitution; aucune information n'a été reçue en ce qui concerne la totalité ou la plupart des observations ou des demandes directes de la commission d'experts; le gouvernement a manqué pendant les trois dernières années d'indiquer les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs auxquelles, conformément à l'article 23 (2) de la Constitution, doivent être communiquées copies des rapports et informations adressés à l'OIT au titre des articles 19 et 22; le gouvernement s'est abstenu, en dépit des invitations répétées de la commission de la Conférence, de prendre part à la discussion concernant son pays.

³¹ GB.194/PFA/12/5, paragr. 103 à 109.

³² Voir BIT: *Bulletin officiel*, vol. LXIV, 1981, série A, n° 1, pp. 99-101.

³³ Article 10 du Règlement.

Rapport du Directeur général

³⁴ *Rapport de la Sous-commission de la Commission de proposition sur la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale*, Conférence internationale du Travail, 33^e session, 1950, paragr. 8 b).

³⁵ Premier rapport du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, paragr. 32.

³⁶ Le Comité de la liberté syndicale porte régulièrement à la connaissance de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations les aspects des cas examinés qui donnent des informations sur l'application des conventions ratifiées.

³⁷ Voir BIT : *Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT* (Genève, 1976), 2^e édition. Une nouvelle édition est en préparation.

³⁸ Voir premier rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 31, et 193^e rapport, paragr. 37.

³⁹ Pour un aperçu général, voir A. J. Pouyat : « Les normes et les procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale : un bilan », *Revue internationale du Travail*, mai-juin 1982, p. 309.

⁴⁰ *Etude d'ensemble de l'application des conventions sur la liberté syndicale et sur le droit d'organisation et de négociation collective ainsi que de la convention et de la recommandation sur les organisations de travailleurs ruraux*, rapport III (partie 4 B), Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983.

⁴¹ Voir *Procès-verbaux de la 210^e session du Conseil d'administration (mai-juin 1979)*, pp. IV/14-15, et le mémorandum présenté à la Conférence en 1983, *op. cit.*, note 6.

⁴² Voir, par exemple, 193^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 33 à 39.

⁴³ Voir *Procès-verbaux de la 173^e session du Conseil d'administration (novembre 1968)*, pp. 44 à 46 et 133.

⁴⁴ Doc. GB.214/4/2 (nov. 1980).

⁴⁵ Doc. GB.224/6/15, paragr. 44, 45 et 48, et annexe II.

⁴⁶ Voir BIT : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4 A), Conférence internationale du Travail, 65^e session, 1979, première partie, paragr. 42 à 89. Par la suite, on a enregistré d'autres progrès dus aux contacts directs.

⁴⁷ Voir la note sur l'interprétation par le Bureau de conventions internationales du travail présentée au Conseil d'administration en novembre 1982, doc. GB.221/19/1.

⁴⁸ Il s'agissait des pays suivants : Bahreïn, Bulgarie, Colombie, Egypte, Emirats arabes unis, Ethiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Indonésie, Koweït, Malaisie, Maurice, Mexique, Mongolie, Nigéria, Panama, Pérou, Philippines, Pologne, Polynésie française, Roumanie, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Swaziland, République arabe syrienne, Tchécoslovaquie, URSS, Venezuela, Viet Nam, Yémen démocratique. Un fonctionnaire de l'Organisation arabe du travail a aussi bénéficié de ce type de formation.

⁴⁹ Pour un exposé plus complet des mesures prises par la commission d'experts, voir les rapports de la commission pour 1972, 1973 et 1974 ; rapport III (partie 4 A), Conférence internationale du Travail, 57^e session, première partie, paragr. 28 à 98 ; *ibid.*, 58^e session, première partie, paragr. 56 à 77 ; *ibid.*, 59^e session, première partie, paragr. 43 à 51.

⁵⁰ Sur les 14 Etats en question, 8 étaient des Etats de la région américaine, 3 des Etats d'Afrique et 3 des Etats d'Asie.

⁵¹ BIT : *Etude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 144 et la recommandation n° 152*, rapport III (partie 4 B), Conférence internationale du Travail, 68^e session, 1982.

⁵² Voir, par exemple, les rapports présentés, à la Commission consultative interaméricaine en 1982 (doc. AM/AC/VI/3), pp. 17-18, à la Commission consultative asiatique en 1983 (doc. AAC/XVIII/3), paragr. 98, et à la sixième Conférence régionale africaine en 1983 (*Rapport du Directeur général*, rapport I (partie 2)), paragr. 106-108.

⁵³ Voir le document sur les activités de coopération technique de l'OIT en 1982 présenté au Conseil d'administration en novembre 1983, doc. GB.224/OP/1/3, paragr. 272-281.

⁵⁴ Voir *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, partie I, p. 48, et PNUD-OIT : *Thematic Evaluation Study on Training of Industrial Manpower* (New York et Genève, sept. 1983), paragr. 6-8 et 365-400.

⁵⁵ Voir E. Costa, S. Guha, M. I. Hussain, N. T. B. Thuy et A. Fardet : *L'organisation des programmes spéciaux de travaux à haute intensité de main-d'œuvre : principes directeurs*

(Genève, BIT, deuxième édition révisée, 1980; recherches pour le Programme mondial de l'emploi, document de travail photocopié pour distribution restreinte). Ces questions ont aussi été considérées lors de stages organisés dans le cadre du PME et aux réunions annuelles conjointes PNUD-OIT pour le soutien aux programmes spéciaux de travaux publics.

⁵⁶ Voir FAO: *Application des normes internationales du travail aux opérations du Programme alimentaire mondial*, Comité intergouvernemental du PAM, 4^e session, Rome, 1963 (doc. WM/IGC:4/10; photocopié).

⁵⁷ La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, a été ratifiée par 105 Etats (86 l'ont ratifiée pour l'industrie et le commerce, et 19 pour l'industrie seulement). Son application se heurte à de sérieuses difficultés dans bon nombre de ces pays, surtout lorsqu'il s'agit de faire en sorte qu'il y ait un nombre suffisant d'inspecteurs du travail, disposant des moyens matériels voulus (en particulier, des moyens de transport), de façon que les visites d'inspection puissent avoir la portée et la fréquence adéquates. Dans bien des pays, le travail des services d'inspection semble se limiter essentiellement à enquêter sur des plaintes et à intervenir dans les différends. La convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, n'a été ratifiée que par 23 Etats.

⁵⁸ Voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie IV), Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, première partie, paragr. 17-62; *ibid.*, rapport III (partie 4 A), 64^e session, 1978, première partie, paragr. 40-70.

⁵⁹ En matière d'études et de débats récents concernant le travail des enfants, voir *Rapport du Directeur général*, Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, partie I: « Le travail des enfants », et *L'exploitation du travail des enfants*, rapport final présenté par A. Bouhdiba (New York, Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub. 2/479/Rév.1, 1982).

⁶⁰ Voir Conseil économique et social des Nations Unies: *Rapport annuel du Comité administratif de coordination pour 1973-74* (doc. E/5488, 20 mai 1974, photocopié), paragr. 200 à 208.

⁶¹ Voir BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4 A), Conférence internationale du Travail, 69^e session, 1983, première partie, paragr. 25 et 26.

⁶² *Ibid.*, paragr. 23 et 24.

⁶³ Des informations sur la composition, le mandat et les activités de ce groupe de travail ont été fournies au Conseil d'administration: voir doc. GB.211/IO/3/6, paragr. 14-19; GB.214/IO/5/3, paragr. 10-15; GB.218/IO/2/11, paragr. 7-13; GB.221/IO/2/6, paragr. 9-13.

⁶⁴ Voir doc. GB.205/IO/5/5; GB.208/IO/3/5, paragr. 19-22; GB.212/IO/5/7, paragr. 10-11.

⁶⁵ Voir BIT: *Bulletin officiel*, vol. XXX, n° 5, déc. 1947, pp. 433-437.

⁶⁶ Voir résolutions 85(V) et 1789(LIV), respectivement dans *Résolutions adoptées par le Conseil économique et social pendant sa cinquième session du 19 juillet au 16 août 1947* (Lake Success, New York, Nations Unies) (numéro de vente: 1947.I.20), et *Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session: résolutions*, supplément n° 1 (New York, Nations Unies, doc. E/5367, 1973), p. 27).

⁶⁷ Voir GB.212/IO/1/8, paragr. 14-21.

⁶⁸ Un autre groupe de travail de l'Assemblée générale des Nations Unies s'occupe actuellement de rédiger une déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel elles vivent.

⁶⁹ La convention européenne et la convention américaine interdisent toutes deux le travail forcé. La première prévoit le droit de constituer des syndicats et de s'y affilier, tandis que la seconde reconnaît le droit de s'associer, notamment, à des fins économiques, professionnelles ou sociales. Les Etats parties à la convention américaine s'engagent aussi à adopter des mesures visant à réaliser progressivement les droits implicites dans les normes économiques et sociales énoncées dans la Charte de l'Organisation des Etats américains. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit, en termes généraux, le droit de constituer librement des associations, le droit pour tout individu de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal, et le droit de tous les peuples à leur développement économique, social et culturel. Elle prévoit aussi divers devoirs pour l'individu, notamment celui de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service et celui de travailler dans la mesure de ses capacités et de ses possibilités.

Rapport du Directeur général

⁷⁰ Par exemple, la Commission européenne des droits de l'homme est parvenue à la conclusion que l'utilisation de prisonniers par des entreprises privées n'est pas contraire aux dispositions de la convention européenne, car, à la différence de la convention de l'OIT sur le travail forcé, celle-ci n'interdit pas cette pratique. En revanche, dans l'affaire Young, James et Webster (1981), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que certaines situations résultant d'accords de sécurité syndicale étaient contraires aux dispositions concernant la liberté syndicale de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tandis que les normes de l'OIT n'autorisent ni n'interdisent les clauses dites de sécurité syndicale. Voir Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme: *Affaire Young, James et Webster: Arrêt* (Strasbourg, 13 août 1981).

⁷¹ Voir, par exemple, les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Young, James et Webster (1981) (note 70 ci-dessus) et dans l'affaire Van der Mussele (1983), relative à une allégation de travail forcé. Idem: *Affaire Van der Mussele: Arrêt* (Strasbourg, 23 nov. 1983).

⁷² Voir Assemblée générale des Nations Unies: *Elimination de toutes les formes de discrimination raciale*, où il est indiqué que, à la fin de 1982, le nombre des rapports en retard se chiffrait à 94 pour les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à 76 pour les Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à 74 pour les Etats parties à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (New York, doc. A/38/393, 30 sept. 1983, polycopié), pp. 10-12.